Rozdział I

Poznawcze problemy zarządzania kryzysowego

Bezpieczeństwo, zagrożenie, kryzys, sytuacja kryzysowa, zarządzanie kryzysowe są pojęciami, z którymi coraz częściej spotykamy się nie tylko w środkach masowego przekazu, ale również w życiu codziennym. Pojęcia te łączą określone relacje i powiązania oraz zależności. Bezpieczeństwo to stan i proces umożliwiający istnienie, przetrwanie, niezależność, pewność posiadania oraz funkcjonowania i rozwoju czy ochrony przed zagrożeniami. Praprzyczyną zapewnienia bezpieczeństwa jest występowanie różnego rodzaju zagrożeń, począwszy od powodowanych przez siły natury, poprzez zagrożenia wynikające z rozwoju cywilizacyjnego i technologicznego, a kończąc na zagrożeniach terrorystycznych, przestępczych i niekorzystnych zjawiskach społecznych. Zagrożenia te mogą powodować utratę zdrowia, a nawet życia wielu ludzi, oraz powodować straty materialne zarówno pojedynczych mieszkańców, jak i w gospodarce narodowej. Jednocześnie należy podkreślić, że konsekwencją zagrożeń, które nie zostały rozpoznane w stosownym czasie i w stosunku do których nie podjęto odpowiednich działań, jest sytuacja kryzysowa. Sytuacja kryzysowa rozwija się stopniowo, a do jej rozwiązania należy zastosować stosowne siły i środki, w przeciwnym razie osiągnie apogeum w postaci kryzysu.

Zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, a więc również przeciwdziałanie zagrożeniom i niedopuszczanie do powstania sytuacji kryzysowej, a w przypadku jej pojawienia się ograniczanie jej negatywnych skutków, jest podstawowym obowiązkiem (funkcją) państwa. Państwo dysponuje wieloma narzędziami reagowania na zagrożenia i wynikające z nich sytuacje kryzysowe, a jednym z kluczowych jest zarządzanie kryzysowe. Głównym celem zarządzania kryzysowego jest niedopuszczenie do powstania sytuacji kryzysowej wynikającej z szerokiej gamy zagrożeń, a w wypadku jej wystąpienia podejmowanie skutecznych działań pozwalających na uniknięcie lub zmniejszenie strat zarówno ludzkich, jak i materialnych oraz doprowadzenie do stanu sprzed sytuacji kryzysowej. Dla realizacji tego celu w Polsce zorganizowano system zarządzania kryzysowego, posiadający strukturę organizacyjną, opracowane procedury i zasady działania oraz zasoby. System ten jest systemem stosunkowo nowym, dynamicznie rozwijającym się, podlegającym zmianom i doskonaleniu w trakcie swojego funkcjonowania i – co jest niezwykle istotne – nie do końca zdefiniowanym.

Problematyka badań dotycząca funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego i jego doskonalenia prezentowana w niniejszym opracowaniu wymaga ustalenia zakresu znaczeń i rozumienia takich pojęć, jak: bezpieczeństwo, zagrożenie, kryzys, sytuacja kryzysowa, zarządzanie kryzysowe. Istnieje potrzeba analizy wymienionych pojęć, aby w sposób zrozumiały przedstawić otrzymane wyniki badań, aby uniknąć wieloznaczności w ich opisywaniu oraz aby wiedza teoretyczna w zrozumiałej formie i treści mogła być implementowana do praktycznych rozwiązań w zakresie doskonalenia i funkcjonowania

systemu zarządzania kryzysowego. Należy analizować je wszechstronnie, dostrzegać ich istotę i specyfikę względem innych zjawisk i procesów, wyszukiwać relacje, powiązania i zależności ich łączące lub w oparciu o analizę danego pojęcia, np. „bezpieczeństwo" czy „zagrożenie", dokonywać próby ich klasyfikacji w miarę jednorodne zbiory.

Głównym założeniem niniejszego rozdziału jest stworzenie podstaw do dalszych badań dotyczących diagnozy systemu zarządzania kryzysowego, do wykorzystania doświadczeń innych państw oraz zaproponowanie koncepcji doskonalenia tego systemu.

1.1. Istota współczesnego bezpieczeństwa i jego typologia

Bezpieczeństwo w życiu człowieka stanowi jedną z najważniejszych wartości, najwyżej cenionych i najbardziej chronionych, która dotyczy niemal wszystkich sfer jego działalności. Jest to wartość, do jakiej dążą całe narody, mniejsze społeczności lokalne i jednostki. Zagadnienie bezpieczeństwa jest bardzo szerokie i obejmuje swym zasięgiem wiele aspektów. Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa ma znacznie szerszy kontekst niż w przeszłości i obejmuje nie tylko aspekty polityczne i militarne, ale także ekonomiczne, gospodarcze, ekologiczne, społeczne, kulturowe i humanitarne. Aktualnie do zakresu bezpieczeństwa należą również takie czynniki jak zachowanie narodowej tożsamości, poszanowanie praw człowieka, respektowanie praw i swobód obywatelskich itd. Bezpieczeństwo to wartość, która jest rozumiana i definiowana na różne sposoby, jak również rozmaicie pojmowana jest jej rola we współczesnym świecie[11].

Pojęcie „bezpieczeństwo" znane jest ludzkości od tysiącleci. To jedna z podstawowych potrzeb człowieka. Jego brak wywołuje zazwyczaj poczucie zagrożenia, niepokój. W naukach społecznych bezpieczeństwo, w najogólniejszym znaczeniu, obejmuje zaspokojenie takich potrzeb jak istnienie, przetrwanie, całość, tożsamość, niezależność, spokój, posiadanie i pewność rozwoju. Jego brak wywołuje niepokój i poczucie zagrożenia[12]. Bezpieczeństwo stanowi jedną z najbardziej istotnych wartości dla człowieka. Zajmuje znaczącą pozycję wśród tzw. dóbr uniwersalnych, obok takich pojęć jak dobro, prawda, sprawiedliwość i jest jedną z naczelnych potrzeb ludzi, wraz z potrzebami życia, zdrowia, wolności, godności, prywatności i człowieczeństwa. Człowiek jako istota rozumna dąży do zaspokajania swoich potrzeb. Abraham H. Maslow uplasował bezpieczeństwo na drugim miejscu w piramidzie potrzeb, którą tworzy pięć podstawowych grup. W porządku hierarchicznym są to potrzeby: fizjologiczne, bezpieczeństwa, przynależności, uznania, samorealizacji[13].

Definicje leksykalne utożsamiają bezpieczeństwo z brakiem zagrożenia, poczuciem pewności i wolnością od niebezpieczeństw[14]. Samo pojęcie „bezpieczeństwo" wywodzi się z łacińskiego określenia *sine cura* lub *securitas* – „bez pieczy"[15]. Najczęściej bezpieczeństwo defi-

[11] J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Wyd. Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1996, s. 8.
[12] R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2004, s. 27.
[13] P. Bączek, *Zagrożenia informacyjne a bezpieczeństwo państwa polskiego*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 12.
[14] J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa…*, s. 15.
[15] T. Berliński, *Różnorodność postrzegania zagrożeń*, [w:] P. Tyrała (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem. Międzynarodowa Konferencja Naukowa*, Kraków 11-13 maja 2000 r., Kraków 2000, s. 63.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

niowane jest jako stan[16] i proces[17], w którym instytucje i mieszkańcy określonego terytorium mają zapewnioną ochronę przed zagrożeniami wynikającymi z działania innych osób, zjawisk przyrody czy awarii technicznych. Jego uzupełnieniem jest porządek publiczny rozumiany jako zespół zasad regulujących zachowanie osób w miejscach publicznych. Zefiniowanie pojęcia „bezpieczeństwo" nie należy do łatwych, gdyż pojęcie to jest używane w ramach wielu dyscyplin naukowych i w rozmaitych kontekstach. Ponadto znaczenie tego terminu zmieniało się wraz z rozwojem cywilizacji, poczynając od czasów prehistorycznych, przez starożytność, aż do teraźniejszości. W kształtowaniu aktualnego rozumienia pojęcia „bezpieczeństwo" duże znaczenie miały także zmieniające się ustroje państwowe oraz wydarzenia historyczne. W literaturze problemu nie została wypracowana jedna, uzgodniona i przyjęta definicja bezpieczeństwa. W różnych słownikach bezpieczeństwo definiowane jest jako:

– „stan niezagrożenia, spokoju, pewności"[18],

– „stan psychiczny lub prawny, w którym jednostka ma poczucie pewności, oparcie w drugiej osobie lub w sprawnie działającym systemie prawnym; przeciwieństwo zagrożenia"[19],

– „stan, który daje poczucie pewności i gwarancje jego zachowania oraz szansę na doskonalenie, jedna z podstawowych potrzeb człowieka. To sytuacja odznaczająca się brakiem ryzyka utraty czegoś, co człowiek szczególnie ceni, na przykład zdrowia, pracy, szacunku, uczuć, dóbr materialnych"[20].

Definicje słownikowe określają bezpieczeństwo jako podstawową potrzebę człowieka, stan poczucia stabilności, niezagrożenia, pewności doskonalenia i rozwoju, przeciwstawność zagrożeniom czy ochrony przed nimi. Natomiast w aspekcie zarządzania kryzysowego wydają się wąskie i nie uwzględniają w pełni innych wartości, takich jak środowisko, stan funkcjonowania czy zapewnienie egzystencji.

Jednocześnie wielu autorów rozszerza znaczenie tego pojęcia. I tak Witold Pokruszyński podkreśla, że bezpieczeństwo, to „ciągła działalność jednostek, społeczności lokalnych, państw czy organizacji międzynarodowych w tworzeniu pożądanego stanu bezpieczeństwa"[21].

Zgodnie z poglądem wyrażonym przez Barbarę Bonisławską „bezpieczeństwo obok porządku, życia i zdrowia jest jedną z nadrzędnych wartości w skali oczekiwań społecznych i osobistych społeczeństwa. Na jego bazie człowiek buduje przyszłość dla siebie i swojej rodziny. Jest również naczelną potrzebą państw i systemów międzynarodowych. Jest dobrem

[16] Poprzez stan należy rozumieć jakość, formę, postać, poziom czegoś, liczbę, ilość czegoś, kogoś w danym momencie, okresie; okoliczności, warunki, w których ktoś lub coś się znajduje. Źródło: *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1990, s. 773.

[17] Proces to „przebieg regularnie po sobie następujących zjawisk, pozostających między sobą w związku przyczynowym, faza rozwojowa, stadium; powtarzająca się działalność ludzka w jakiejś dziedzinie. Źródło: *Mały słownik języka polskiego*, s. 631.

[18] *Słownik języka polskiego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1979, s. 147.

[19] *Popularny słownik języka polskiego*, Wilga, Warszawa 2000, s. 30.

[20] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego,* Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2010, s. 12.

[21] W. Pokruszyński, *Bezpieczeństwo narodowe u progu XXI wieku*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej" 2008, nr 1(70), s. 24.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

podstawowym, gwarantującym prawidłowy rozwój życia indywidualnego każdej jednostki, jak również stabilizację i rozwój życia politycznego, ekonomicznego i społecznego"[22].

Natomiast według Justyny Zając bezpieczeństwo w ujęciu ogólnym to „pewność istnienia i przetrwania, posiadania oraz funkcjonowania i rozwoju podmiotu. Jest wynikiem braku zagrożeń i właściwej ich percepcji, powstaje też wskutek kreatywnej działalności danego podmiotu. Jest procesem społecznym zmiennym w czasie"[23].

Leszek F. Korzeniowski twierdzi, że bezpieczeństwo „jest zdolnością do kreatywnej aktywności podmiotu i oznacza holistyczną i dynamiczną sytuację obiektywną, polegającą na braku zagrożenia, odczuwaną subiektywnie przez jednostki lub grupy społeczne"[24].

Ryszard Szpyra, analizując pojęcie „bezpieczeństwo", zauważa, że w naukach społecznych „bezpieczeństwo to zmienny w czasie stan określający możliwość zaspokojenia potrzeb społecznych związanych z trwaniem i rozwojem podmiotu w warunkach istnienia realnych lub potencjalnych zagrożeń, świadomość tego stanu oraz aktywność zmierzająca do osiągnięcia pożądanego poziomu tego stanu"[25].

Jak zauważa Andrzej Szymonik, w najogólniejszym znaczeniu bezpieczeństwo obejmuje zaspokojenie takich potrzeb jak istnienie, przetrwanie, całość, tożsamość, niezależność, spokój, posiadanie i pewność, natomiast zagrożenie bezpieczeństwa może pojawić się niespodziewanie co do miejsca oraz czasu, z otoczenia bliższego i dalszego, wewnętrznego i zewnętrznego, z bliskiej i dalekiej odległości, ale już działania zabezpieczające przed zagrożeniami są skierowane zarówno do wewnątrz, jak i na zewnątrz, celem usuwania lub przynajmniej oddalania niekorzystnych sytuacji i eliminowania lęku, obawy, niepokoju oraz niepewności, a realizacją tych działań zajmują się wyspecjalizowane służby instytucje, ośrodki naukowe i badawcze[26].

Ponadto jak słusznie zwraca uwagę Jerzy Stańczyk, zasadne jest wyodrębnienie dwóch aspektów bezpieczeństwa: wewnętrznego i zewnętrznego. Bezpieczeństwo wewnętrzne oznacza stabilność i harmonijność danego organizmu bądź systemu (podmiotu zbiorowego), natomiast bezpieczeństwo zewnętrzne – brak zagrożenia ze strony innych podmiotów. Łącznie oba aspekty składają się na ogólne bezpieczeństwo danego podmiotu[27]. Co ważne, jak zauważa ten sam autor, stan bezpieczeństwa jest niemierzalny (brak jest bowiem kryteriów jego mierzalności), ważne jest jego postrzeganie przez społeczeństwo i władze państwa. Może ono przybierać następujące postaci:

– stan braku bezpieczeństwa – wówczas gdy występuje duże rzeczywiste zagrożenie, a postrzeganie tego zagrożenia jest prawidłowe,
– stan obsesji występuje wtedy, gdy nieznaczne zagrożenie jest postrzegane jako duże,

[22] B. Bonisławska, *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*, „Zeszyty Naukowe WSEI w Lublinie" 2012, nr 2, seria: Administracja, s. 224.
[23] J. Zając, *Bezpieczeństwo państwa*, [w:] K. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska (red.), *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, Aspra JR F.H.U., Warszawa 2009, s. 18.
[24] L.F. Korzeniowski, *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Difin, Warszawa 2012, s. 77.
[25] R. Szpyra, *Bezpieczeństwo militarne państwa*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2012, s. 41.
[26] A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa, Difin,* Warszawa 2011, s. 181.
[27] J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa,* Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1996, s. 18.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

– stan fałszywego bezpieczeństwa ma miejsce wówczas, gdy zagrożenie jest poważne, a postrzegane bywa jako niewielkie,

– stan bezpieczeństwa występuje wtedy, gdy zagrożenie zewnętrzne jest nieznaczne, a jego postrzeganie prawidłowe[28].

Natomiast Stanisław Koziej, wyjaśniając istotę bezpieczeństwa, zwraca uwagę na dynamizm tego zjawiska i aktywność, która zmierza do zapewnienia przetrwania, rozwoju i swobody realizacji interesów w danych uwarunkowaniach, poprzez wykorzystywanie szans, podejmowanie wyzwań, redukowanie ryzyka oraz przeciwdziałanie wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla podmiotu i jego interesów. Zdaniem Stanisława Kozieja bezpieczeństwo przejawia się we wszystkich dziedzinach aktywności podmiotu, a jego brak wywołuje niepokój i poczucie zagrożenia. Bezpieczeństwo obejmuje zaspokojenie następujących potrzeb: istnienie, przetrwanie, całość, tożsamość, niezależność, spokój, posiadanie, pewność rozwoju[29].

Należy podkreślić, że analizowani autorzy w swoich poglądach rozszerzają znaczenie pojęcia „bezpieczeństwo" i podkreślają dążenie podmiotów do zapewnienia pożądanego stanu bezpieczeństwa, możliwość zaspokojenia określonych potrzeb oraz rozwój i stabilizację. Natomiast poszukując definicji bezpieczeństwa optymalnej w aspekcie zarządzania kryzysowego, można przyjąć jej treść sformułowaną przez Ryszarda Ziębę, który w ogólnym znaczeniu bezpieczeństwo określa jako „pewność istnienia i przetrwania, stanu posiadania oraz funkcjonowania i rozwoju podmiotu. Pewność jest wynikiem nie tylko braku zagrożeń (ich niewystępowania lub eliminowania), ale powstaje także wskutek kreatywnej działalności danego podmiotu i jest zmienna w czasie, czyli ma naturę procesu społecznego"[30]. Autor w definicji uwzględnia uniwersalne wartości chronione przed zagrożeniami, eksponuje konieczność kreatywnych działań ochronnych przed zagrożeniami, w tym aspekcie należy rozumieć również zdolność państwa do budowania, utrzymywania i doskonalenia systemów bezpieczeństwa odpowiedzialnych za tę działalność. Podkreśla również, że działalność ta posiada naturę procesu.

Należy zauważyć, że zakres pojęcia „bezpieczeństwo" rozszerzał się w miarę postępu cywilizacyjnego, który przyniósł nieznane wcześniej zagrożenia oraz metody ich eliminacji. W przeszłości zagadnienie bezpieczeństwa wiązano przede wszystkim ze sferą militarną (uważano wówczas, że podstawowymi wartościami chronionymi przed zagrożeniami powinny być: integralność terytorialna, niezależność polityczna, suwerenność, przetrwanie państwa i narodu, a ochrona tych wartości może być możliwa tylko wtedy, gdy państwo jest samowystarczalne i dysponuje odpowiednim potencjałem militarnym)[31], lecz współcześnie oprócz nich na poczucie bezpieczeństwa wpływają czynniki o charakterze ekonomicznym, ekologicznym, politycznym, demograficznym itp., które rodzą nowe rodzaje zagrożeń dla

[28] Szerzej: ibidem, s. 17.

[29] Por. S. Koziej, *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku,* Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 7.

[30] R. Zięba, *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej" 2012, nr 1(86), s. 8.

[31] R. Zięba, J. Zając, *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa Polski. Ekspertyza*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, s. 8.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

bezpieczeństwa[32]. Bezpieczeństwo rozumiane więc jedynie jako brak zagrożeń, nie stanowi wyłącznie gwarancji fizycznego przetrwania, lecz równocześnie zapewnić ma realizację minimum pozostałych potrzeb społecznych[33].

W dzisiejszych czasach, charakteryzujących się szybkim rozwojem cywilizacji i postępem technicznym, pojęcie „bezpieczeństwo" rozpatrywane jest na dwóch płaszczyznach. Pierwszą jest bezpieczeństwo w skali makro, która obejmuje sprawy o zasięgu globalnym – całego świata, kontynentu czy konkretnego państwa. Druga płaszczyzna, z perspektywy której definiuje się bezpieczeństwo, to skala mikro odnosząca się do spraw dotyczących np. społeczności lokalnych, zamieszkujących np. gminy, powiaty, województwa oraz dotycząca każdego człowieka[34]. Współczesne pojęcie bezpieczeństwa ma szerszy wymiar aniżeli w przeszłości, obejmuje wszystkie dziedziny życia, gdzie może wystąpić zagrożenie i jest wieloaspektowe. Obejmuje aspekty polityczne, wojskowe, czynniki gospodarcze i technologiczne, ekologiczne, społeczne i humanitarne. Do jego zakresu włącza się również zachowanie narodowej tożsamości oraz eksponowanie „ludzkiego wymiaru" bezpieczeństwa, czyli poszanowania podstawowych praw i swobód obywatelskich. Wiele spraw, które w przeszłości kwalifikowano do wewnętrznych kompetencji państwa, staje się przedmiotem uregulowań ponadnarodowych[35].

Rozszerzanie się pojęcia bezpieczeństwa spowodowało wyodrębnienie wielu jego rodzajów. W polskiej literaturze funkcjonuje głównie podział zaproponowany przez Ryszarda Ziębę, który wyodrębnił pięć kryteriów analitycznych. Są to kryteria: podmiotowe, przedmiotowe, przestrzenne, czasowe oraz sposobu organizowania.

Pierwszym kryterium podziału jest **kryterium podmiotowe**, zgodnie z którym istnieje bezpieczeństwo w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym. Wewnętrzny obszar bezpieczeństwa dotyczy zapewnienia stabilności w obrębie konkretnego podmiotu, np. wewnątrz państwa. Analogicznie bezpieczeństwo zewnętrzne należy rozumieć jako kształtowanie warunków odpowiednich do utrzymania stabilności na zewnątrz danego podmiotu. W przypadku państwa może przyjmować postać przeciwdziałania zagrożeniom powstającym poza jego granicami. Oba aspekty: wewnętrzny i zewnętrzny tworzą ogólny stan bezpieczeństwa konkretnego podmiotu. Zgodnie z kryterium podmiotowym bezpieczeństwo można podzielić także na narodowe i międzynarodowe. Bezpieczeństwo narodowe według cytowanego autora to przede wszystkim zdolność zarówno państwa, jak i narodu oraz społeczeństwa do zapewnienia pewności przetrwania, spójności terytorialnej, suwerenności, wewnętrznej stabilności i utrzymania jakości życia obywateli. Zapewnienie zdolności przetrwania kształtowane jest przez podejmowanie działań negatywnych i pozytywnych. Działaniem negatywnym jest przede wszystkim eliminacja zagrożeń o charakterze zewnętrznym i wewnętrznym, zaś działania pozytywne mają zapewnić przetrwanie, tożsamość, funkcjonowanie swobód rozwojowych państwa i narodu. Bezpieczeństwo międzynarodowe zdaniem Ryszarda Zięby należy rozumieć jako ochronę całokształtu relacji międzynarodowych przed

[32] A. Wawrzusiszyn, *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, [w:] *Studia i materiały*, Wyd. Centrum Szkolenia Straży Granicznej, Kętrzyn 2009, s. 51.
[33] B. Wiśniewski, *System bezpieczeństwa państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne, WSPol.,* Szczytno 2013, s. 42.
[34] B. Bonisławska, *Zadania administracji samorządowej…*, s. 224.
[35] W. Fehler (red.), *Współczesne bezpieczeństwo*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003, s. 11.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

zagrożeniami, destabilizacją i konfliktami. Ochrona ta ma zapewniać wspólne i wielostronne bezpieczeństwo podmiotom uczestniczącym w systemie jego ochrony oraz realizację zasady niestosowania siły w stosunkach międzynarodowych[36].

Kryterium przedmiotowe pozwala dokonać podziału bezpieczeństwa na: polityczne, militarne, ekonomiczne, społeczne, informacyjne, ekologiczne itp. Jak argumentuje Mieczysław Malec, ujmowanie bezpieczeństwa przez pryzmat tworzących go elementów wykazuje wiele zalet, z których najważniejszą jest możliwość uzyskania pełnego obrazu środowiska bezpieczeństwa, rozumianego jako system elementów tworzących pewną całość[37]. Przez przedmiot bezpieczeństwa należy rozumieć aspekty określające rodzaj bezpieczeństwa danego podmiotu. Bezpieczeństwo militarne stanowi fundament klasycznego pojmowania bezpieczeństwa w wymiarze wąskim i negatywnym. Duża część tego bezpieczeństwa dotyczy stanu uzyskanego w wyniku zawartych sojuszy wojskowych, których celem jest zapobieganie agresji o charakterze militarnym. Kolejnym jest bezpieczeństwo polityczne, które można rozumieć jako stan charakteryzujący się ochroną porządku konstytucyjnego, trwaniem ustroju państwowego i zapewnieniem równowagi politycznej. Bezpieczeństwo ekonomiczne to stosunkowo nowy rodzaj bezpieczeństwa i oznacza stabilność ekonomiczną danego podmiotu, np. państwa, która przekłada się na silną i niezachwianą jego pozycję np. na arenie międzynarodowej. Bezpieczeństwo ekonomiczne to innymi słowy stan braku zagrożeń gospodarczych kraju, wysoki stopień integracji ekonomicznej państwa, warunkujący jego wewnętrzny rozwój gospodarczy, potencjał obronny i stabilność systemu społeczno-politycznego kraju. Z kolei bezpieczeństwo społeczne warunkowane jest w znacznym stopniu poziomem opisanych wcześniej sektorów bezpieczeństwa z racji tego, że wykazuje silne powiązania z systemem politycznym i ekonomicznym państwa. Bezpieczeństwo społeczne określane jest także jako bezpieczeństwo socjalne i oznacza taki stan społeczeństwa, który pozwala mu na realizację jego interesów i zaspokajanie potrzeb. Bezpieczeństwo ekologiczne to kolejny rodzaj bezpieczeństwa według kryterium przedmiotowego i oznacza brak zagrożeń dla środowiska naturalnego oraz zdolność państwa do zapobiegania oraz usuwania skutków klęsk żywiołowych. Współczesne wysoko rozwinięte państwa dbają o zachowanie bezpieczeństwa ekologicznego poprzez prowadzenie polityki zrównoważonego rozwoju. Wskazane sektory stanowią trzon bezpieczeństwa przedmiotowego, jednak w zależności od uwarunkowań można formułować kolejne sektory bezpieczeństwa przedmiotowego, np. bezpieczeństwo żywnościowe, demograficzne, energetyczne, ideologiczne, kulturowe itp.[38]

Przyjmując **kryterium przestrzenne** analizowania zjawiska bezpieczeństwa, należy zauważyć, że ma ono zdecydowanie międzynarodowe konotacje funkcjonowania przestrzeni międzynarodowej jako całości oraz poszczególnych jej geopolitycznych szerszych i węższych wycinków[39]. Bezpieczeństwo w aspekcie tego kryterium może być ujmowane jako:

[36] R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 1999, s. 49-70.
[37] M. Malec, *Percepcja bezpieczeństwa: definicje, wymiary, paradygmaty*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 2006, s. 37.
[38] Ibidem, s. 47-60.
[39] W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski: aspekty teoretyczne i praktyczne*, Wydawnictwo Arte, Warszawa 2012, s. 14.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

- bezpieczeństwo lokalne,
- bezpieczeństwo subregionalne,
- bezpieczeństwo regionalne,
- bezpieczeństwo ponadregionalne,
- bezpieczeństwo globalne (światowe, uniwersalne)[40].

Bezpieczeństwo lokalne można określić jako pewien stan spokoju, pewności rozwoju i posiadania zdolności do neutralizowania zagrożeń w geograficznie ograniczonej do kilku państw przestrzeni sąsiedzkiej[41]. Bezpieczeństwo **subregionalne** dotyczy obszaru mniejszego niż region, np. Europy Środkowej, regionu Morza Bałtyckiego itp. **Bezpieczeństwo regionalne** to z kolei taki stan relacji na umownie wydzielonym, względnie jednorodnym obszarze geopolitycznym, który charakteryzuje się kontrolowanym poziomem zagrożeń oraz praktykowaniem przez funkcjonujące w jego obrębie podmioty państwowe i niepaństwowe współpracy, pokojowego współistnienia, rozwiązywania problemów i zażegnywania kryzysów metodami kooperacyjnymi[42]. Natomiast **bezpieczeństwo ponadregionalne** oceniane jest również jako kategoria pozbawiona sensu, ponieważ dotyczyłaby wszystkich regionów i byłaby nadrzędna wobec bezpieczeństwa regionalnego. Ponadto trudno byłoby określić jego zasięg, a tym bardziej je budować. W jego miejsce proponuje się bezpieczeństwo trans regionalne, w praktyce utożsamiane z budowaniem bezpieczeństwa transatlantyckiego[43]. **Bezpieczeństwo globalne** można próbować opisać jako taki stan relacji, procesów i zjawisk w obrębie szeroko rozumianego środowiska światowego (w tym szczególnie sporów, konfliktów i kryzysów), który nie dezorganizuje (nie zagraża) w sposób zasadniczy funkcjonowaniu globalnej społeczności państw i narodów[44].

Kryterium czasowe charakteryzuje bezpieczeństwo jako stan i jako proces. Pierwotne znaczenie etymologiczne pojęcia „bezpieczeństwo" określało je jako stan (np. stan niezagrożenia, stan pokoju, stan pewności, stan wolności od zagrożeń itp.). Stan jest wartością niemierzalną, dlatego zasadniczą kwestią braną pod uwagę w zakresie zapewniania bezpieczeństwa jest postrzeganie bezpieczeństwa przez społeczeństwo oraz władzę danego państwa[45]. Zgodnie z tym na polskim gruncie teorii bezpieczeństwa opracowano definicję, która mówi, że bezpieczeństwo to „stan, który daje poczucie pewności i gwarancje jego zachowania oraz szansę na doskonalenie"[46]. Zatem bezpieczeństwo rozpatrywane jako stan odnosi się do konkretnej sytuacji i oznacza stan braku zagrożeń, stan pewności, spokoju, zabezpieczania oraz jego poczucia i wskazuje, że oznacza ono brak zagrożenia oraz ochronę przed niebezpieczeństwami[47]. Natomiast inne ujęcie polega na postrzeganiu bezpieczeń-

[40] R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcje. Struktury. Funkcjonowanie*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2001, s. 23.
[41] W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne…*, s. 14.
[42] Ibidem.
[43] B. Stefaniuk, *Cele i uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego*, „Rozprawy Społeczne" 2014, tom VIII, nr 2, s. 44.
[44] W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne…*, s. 14.
[45] R. Jakubczak, J. Marczak, K. Gąsiorek, W. Jakubczak, *Podstawy bezpieczeństwa narodowego Polski w erze globalizacji*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008, s. 8.
[46] B. Balcerowicz, J. Pawłowski i in. (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego,* Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2002, s. 12.
[47] R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe" 1989, nr 10, s. 49-70.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

stwa jako procesu, co współcześnie jest bardziej właściwe ze względu na dynamiczny charakter wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo jako proces należy rozumieć jako nieustanne działania podejmowane przez określony podmiot (czyli człowieka, daną społeczność, konkretne państwo, organizację międzynarodową itp.) w celu osiągnięcia pożądanego stanu bezpieczeństwa. Proces bezpieczeństwa polega na tym, że jego podmioty dążą do udoskonalenia mechanizmów zapewniających im poczucie bezpieczeństwa, a stan bezpieczeństwa i jego organizacja podlegają dynamicznym zmianom uwarunkowań bezpieczeństwa.

Z punktu widzenia **sposobu organizowania** bezpieczeństwo w stosunkach międzynarodowych można postrzegać jako:

– bezpieczeństwo indywidualne (unilateralne), zapewniane przez działania jednostronne (hegemonizm mocarstwowy, izolacjonizm, neutralność, niezaangażowanie),
– system równowagi sił (klasyczny, „koncertu mocarstw", system bipolarny, system równowagi strachu),
– system blokowy (sojusze),
– system bezpieczeństwa kooperatywnego,
– system bezpieczeństwa zbiorowego (regionalnego, uniwersalnego)[48].

Istotą **bezpieczeństwa indywidualnego (unilateralnego)** są działania własne państwa w obszarze zapewnienia bezpieczeństwa, których skuteczność zależy od stopnia samowystarczalności danego państwa, natury systemu międzynarodowego, w którym państwo funkcjonuje, położenia geograficznego i pozycji w międzynarodowym układzie sił. Na rozwiązania jednostronne stać obecnie praktycznie nieliczne państwa. Jak pokazuje doświadczenie, polityka jednostronna nie przynosi pożądanych efektów, nawet w przypadku najsilniejszego mocarstwa, jakim są Stany Zjednoczone. Do rozwiązań jednostronnych w polityce bezpieczeństwa należą: hegemonizm, interwencjonizm oraz izolacjonizm[49].

System równowagi sił charakteryzuje taką koncepcję bezpieczeństwa, która ma przeciwstawić się supremacji jednego ośrodka siły międzynarodowej. Zakłada ona, że poszczególne państwa tworzące ten układ winny znajdować się w stanie równowagi. Istotą tej koncepcji jest zapewnienie bezpieczeństwa nie tylko i nie tyle rozmiarami własnej potęgi, ile w kontekście szerszego układu sił, który winien zapobiec hegemonii czy niebezpiecznej przewadze jakiegokolwiek uczestnika (jednostronnego lub grupowego) stosunków międzynarodowych[50]. Jako instrument polityki bezpieczeństwa państw **sojusze** były znane już w starożytności. Przez sojusz określa się zazwyczaj związki dwu lub więcej państw, oparte na umowie zawartej w celu zespolenia sił wojskowych, politycznych i gospodarczych oraz uzgodnienia wspólnej akcji w przewidywaniu grożącego niebezpieczeństwa (agresji) ze strony potencjalnego napastnika. Mają zazwyczaj charakter formalnych zobowiązań wzajemnych. Są instrumentem odstraszania oraz przygotowywania defensywnych (lub ofen-

[48] R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa…*, s. 23.
[49] S. Bieleń, *Polityki bezpieczeństwa państw*, [w:] *Teka Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Lublinie, Lublin 2010, s. 68.
[50] A. Staszczyk, *System bezpieczeństwa europejskiego w okresie zimnej wojny*, ACTA POLITICA nr 23, „Zeszyty Naukowe", Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2010, s. 8.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

sywnych) działań, zapewniając poszczególnym uczestnikom wpływy i możliwości uzyskania czegoś więcej, niż gdyby działały w pojedynkę.

Idee **systemu bezpieczeństwa kooperatywnego** rozwinęły się wraz z likwidacją blokowego podziału Europy. Rozważaniom nad tymi ideami przewodził, w ramach powstałej w 1990 roku grupy roboczej, szwedzki premier Gunnar Carlsson, a po roku jej pracy przyjęto „Sztokholmską Inicjatywę w sprawie globalnego bezpieczeństwa i ładu światowego". Inicjatywa powyższa wychodziła z założenia, że w ramach „wspólnej odpowiedzialności" państwa powinny tworzyć nowy system bezpieczeństwa i nowy ład międzynarodowy w skali globalnej i regionalnej. Wskazywała na potrzebę rozbudowy roli ONZ i realizowania na wzór KBWE regionalnych uregulowań bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej. Wzywała do działań ograniczających międzynarodowe zagrożenia bezpieczeństwa, a rozwijających prawo międzynarodowe, demokrację i prawa człowieka. Apelowała do państw, aby w dobrej wierze rozwijały wysiłki zmierzające do stworzenia realnego systemu bezpieczeństwa kooperatywnego[51]. Współcześnie funkcjonujące rozumienie pojęcia **bezpieczeństwo kooperacyjne** zostało wypracowane w NATO. Zgodnie z nim Sojusz Północnoatlantycki został uznany za integralną część struktury kooperacyjnego bezpieczeństwa europejskiego[49]. W tym rozumieniu kooperacyjne zapewnianie bezpieczeństwa zakłada budowanie systemu współzależnych, współpracujących z sobą i wzajemnie uzupełniających się podmiotów stosunków międzynarodowych i bezpieczeństwa oraz kompleksowe ujmowanie bezpieczeństwa, jako reakcję na istniejące i przewidywane zagrożenia. System ten wymaga ustanowienia i sprawnego funkcjonowania podziału pracy między podmiotami kreującymi bezpieczeństwo. Natomiast koncepcja **systemu zbiorowego bezpieczeństwa** jest oparta głównie na prawnomiędzynarodowych zobowiązaniach państw w zakresie utrzymania pokoju i bezpieczeństwa. Wymaga solidarnego zobowiązania się członków społeczności międzynarodowej do zbiorowego przeciwstawiania się zakłóceniom bezpieczeństwa międzynarodowego. Koncepcja ta wyrasta z przekonania, że tradycyjny system bezpieczeństwa międzynarodowego oparty na równowadze sił nie odpowiada potrzebom współzależności i należy tworzyć system o lepszych gwarancjach bezpieczeństwa. Zakłada też uznanie niepodzielności bezpieczeństwa, bo łatwiej jest podważać istniejące rozwiązania, aniżeli wypracowywać lepsze. Za punkt wyjścia przyjmuje bezpieczeństwo wszystkich i zakłada wspólne przedsięwzięcia, które przeciwdziałałyby wszelkim naruszeniom bezpieczeństwa. Idea ta materializuje się wraz z rozwojem wspólnoty interesów gwarantowanych przez rozbudowane prawo międzynarodowe oraz rozwijane powszechne i regionalne organizacje bezpieczeństwa i współpracy. Każdy system zbiorowego bezpieczeństwa poza założeniami prawnymi i politycznymi wymaga kształtowania i funkcjonowania odpowiednich struktur oraz należytego przygotowania uczestników do funkcjonowania w ramach ustalonych reguł[52].

O złożoności pojęcia „bezpieczeństwo" świadczy również różnorodność kryteriów jego klasyfikacji oraz ilość rodzajów bezpieczeństwa, wyodrębnianych w wielu analizowanych typologiach. Podkreślić należy, że do najczęściej stosowanych kryteriów klasyfikacji bezpieczeństwa zaliczamy: podmiotowe, przedmiotowe, przestrzenne, czasowe, sposobu organi-

[51] W. Fehler (red.), *Współczesne bezpieczeństwo…*, s. 22.
[52] Ibidem, s. 20.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

zowania oraz źródeł zagrożeń. W zależności od przyjętego kryterium wyróżnia się rodzaje bezpieczeństwa. Ich zbiór jest otwarty i nie można przyjmować, która z analizowanych typologii jest optymalna. Jednocześnie analiza typologii bezpieczeństwa wskazuje na tendencję powstawania nowych przedmiotowych rodzajów bezpieczeństwa uwzględniających czynniki ekonomiczne, ekologiczne, żywnościowe, demograficzne, energetyczne, informacyjne czy społeczne. Poszerzanie się pojęcia bezpieczeństwo jest związane z tworzeniem warunków nie tylko do przetrwania, ale również zapewnienia rozwoju podmiotu, jego poczucia pewności stanu posiadania i funkcjonowania oraz ochrony przed zagrożeniami. Powyższe ma również wpływ na doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego.

W teorii bezpieczeństwa istnieje kilka pojęć odnoszących się do bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, wśród których najczęściej używanymi są np. „bezpieczeństwo wewnętrzne", „bezpieczeństwo zewnętrzne", „bezpieczeństwo i porządek publiczny", „bezpieczeństwo narodowe" czy „bezpieczeństwo państwa". Dyscypliny naukowe, które w największym stopniu koncentrują swoje badania wokół kwestii bezpieczeństwa, nie stosują jednocześnie wyraźnego rozróżnienia pomiędzy wskazanymi wyżej pojęciami.

Jednak jak twierdzi Ryszard Zięba, pojęcia takie jak „bezpieczeństwo wewnętrzne", „bezpieczeństwo zewnętrzne", „bezpieczeństwo i porządek publiczny" mają węższe znaczenie niż określenia „bezpieczeństwo narodowe" czy „bezpieczeństwo państwa". Jak argumentuje przywołany autor, bezpieczeństwo wewnętrzne koncentruje się na zjawiskach zachodzących w obrębie państwa, pozostawiając tym samym wszelkie aspekty międzynarodowe osobnej dyscyplinie, jaką jest bezpieczeństwo zewnętrzne. Z kolei bezpieczeństwo i porządek publiczny to stan charakteryzujący się niewystępowaniem zagrożeń dla prawidłowego funkcjonowania instytucji i organów państwa oraz właściwego rozwoju społeczeństwa. W literaturze przedmiotu funkcjonuje następująca definicja pojęcia „bezpieczeństwo wewnętrzne państwa", która stanowi, że jest to „taki zakotwiczony w porządku ustrojowym stan stosunków i procesów wewnątrz państwa, który zapewniając skuteczną i harmonijną realizację interesów państwa i jego obywateli jednocześnie posiada i rozwija potencjał zdolności do sprawnego diagnozowania i reagowania w przypadkach pojawiających się zagrożeń godzących w te interesy"[53].

Za składniki bezpieczeństwa wewnętrznego uznaje się takie wartości, jak: porządek ustrojowy panujący w danym państwie, pokój społeczny, bezpieczeństwo indywidualne, bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny. System bezpieczeństwa wewnętrznego Polski pracuje na to, by zapewnić odpowiedni poziom bezpieczeństwa we wskazanych obszarach[54]. W obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego szczególnie istotnymi elementami są: bezpieczeństwo publiczne, które rozumiane jest jako „wymóg eliminowania zagrożeń funkcjonowania władz publicznych i innych struktur życia publicznego, a także życia, mienia i zdrowia zbiorowości obywateli (mienia narodowego), wywoływanych bądź to ewentualnymi próbami unicestwienia lub uszkadzania instytucji użytku powszechnego, bądź też przez siły natury", bezpieczeństwo obywateli, które należy rozumieć jako „wymóg eliminowania

[53] W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne…*, s. 25.

[54] A. Wiśniewski, *System bezpieczeństwa wewnętrznego RP – aspekty adaptacyjne w procesie transformacji*, [w:] P. Tyrała (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem*, Wyd. PSB, Kraków 2000, s. 350.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

bezpośrednich zamachów na życie, zdrowie lub mienie indywidualnych obywateli", porządek publiczny, czyli „wymóg eliminacji naruszania reguł dotyczących korzystania przez obywateli z miejsc czy przestrzeni publicznej"[55].

W literaturze problemu można znaleźć wiele definicji pojęcia „bezpieczeństwo", które jest definiowane zarówno jako stan, jak i dynamicznie – jako proces. Podmiotem bezpieczeństwa mogą być pojedyncze osoby, różne grupy społeczne, narody, a nawet cała ludzkość. Bezpieczeństwo przejawia się we wszystkich dziedzinach aktywności podmiotu. Z analizy definicji bezpieczeństwa wynika, że pojęcie to jest wieloznaczne i wieloaspektowe, stosowane jest do opisu i charakterystyki podmiotów bezpieczeństwa, aspektów egzystencjalnych, stanu stabilności i pewności. Bezpieczeństwo to stan, który nie można zbudować raz na zawsze, uzależnione jest od tego, co dzieje się w otoczeniu podmiotu bezpieczeństwa, od relacji podmiotu z tym otoczeniem oraz od zbudowanej ochrony od zagrożeń, które mogą pochodzić z tego otoczenia. Zagrożenia mogą również pochodzić z wewnątrz podmiotu bezpieczeństwa.

Na podstawie dotychczasowych, teoretycznych rozważań o pojęciu bezpieczeństwa i jego naturze można zauważyć, że jest ono traktowane jako jedna z podstawowych wartości i potrzeb podmiotu bezpieczeństwa, do których zalicza się m.in.: pewność istnienia i przetrwania, gwarancję rozwoju podmiotu bezpieczeństwa, niezakłóconą możliwość posiadania oraz tożsamość i niezależność polityczną. Pomimo pewnej uniwersalności powyższego zbioru nie jest on zbiorem stałym i jest związany w określonym zakresie z podmiotem bezpieczeństwa. Przedmiotowy zbiór wymaga zapewnienia ochrony przed realnymi lub potencjalnymi zagrożeniami, co jest realizowane m.in. za pomocą stosownych systemów bezpieczeństwa, do których zalicza się również system zarządzania kryzysowego. Należy jednakże pamiętać, że bezpieczeństwo jest procesem i zakres tego pojęcia również zmienia się w miarę rozwoju podmiotu bezpieczeństwa wynikającego np. z postępu cywilizacyjnego, który niesie nieznane wcześniej zagrożenia oraz metody ich eliminacji. Dlatego też niezbędne jest dostosowywanie wspomnianego systemu zarządzania kryzysowego do zmiennego środowiska bezpieczeństwa i systematyczne jego doskonalenie.

1.2. Pojęcie i istota oraz podział zagrożeń

Pojęcia „bezpieczeństwo" i „zagrożenie" są ze sobą ściśle związane, przy czym zagrożenie jest antonimem bezpieczeństwa. Pojmowanie bezpieczeństwa jest nierozerwalnie związane z zagrożeniami, ponieważ w najprostszym przełożeniu brak zagrożenia stanowi istotny (chociaż nie jedyny) aspekt bezpieczeństwa[56]. Poczucie bezpieczeństwa wywołuje w podmiocie spokój, pewność, chęć wydłużania tego stanu, natomiast poczucie zagrożenia rodzi obawy, lęk, strach czy chęć uniknięcia zagrożenia i przywrócenia bezpieczeństwa. Pojęcie zagrożenie jest również bardzo często używane w rozważaniach poświęconych proble-

[55] J. Widacki (red.), *Ustrój i organizacja policji w Polsce oraz jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku (reforma Policji, cz. I)*, Instytyt Spraw Publicznych, Warszawa – Kraków 1998, s. 15.

[56] R. Chrobak, *Analiza strategicznego środowiska bezpieczeństwa Polski w kontekście inicjatywy Smart Defence*, [w:] M. Kubiński, R. *Chrobak*, D. Smolny (red.), *„Inteligentna obrona – Smart Defence" strategiczne podejście do osiągania zdolności obronnych państwa i sojuszu*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2016, s. 37.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

matyce zarządzania kryzysowego. Zagrożenia towarzyszyły człowiekowi od początku jego istnienia i zawsze były związane z jego poczuciem bezpieczeństwa. Początkowo zagrożenia były związane wyłącznie z siłami natury, ale z czasem zaczęły pojawić się zagrożenia innego charakteru, związane z rozwojem cywilizacyjnym, postępem technicznym oraz rozwojem demograficznym ludności. Zagrożenia związane są również z wojną, atakami terrorystycznymi, działaniami przestępczymi czy niekorzystnymi zjawiskami społecznymi. W języku potocznym pojęcie „zagrożenie" jest intuicyjnie zrozumiałe i związane z obawą człowieka, dotyczącą utraty wartości takich jak zdrowie, życie, swoboda, wolność czy dóbr materialnych. Jednakże w literaturze przedmiotu różne źródła różnie definiują to pojęcie[57]. Analizując pojęcie „zagrożenie", dostrzega się, że jest ono bardzo szerokie i wieloznaczne, rozpatrywane z perspektywy wielu dyscyplin naukowych, analizowane w sytuacjach jednostkowych i grupowych, w układach ujmujących społeczne procesy w skali makro i mikro, w okolicznościach i uwarunkowaniach uwzględniających aspekt obiektywny i subiektywny zjawiska. Widzi się zagrożenie z pozycji jednostki, rodziny, grupy społeczno-zawodowej, lokalnych społeczności, różnych instytucji[58]. W różnych słownikach zagrożenie jest definiowane jako:

– „sytuacja, w której pojawia się zwiększone prawdopodobieństwo powstania stanu niebezpiecznego dla otoczenia"[59],

– „sytuacja w której istnieje zwiększone prawdopodobieństwo utraty życia, zdrowia, wolności albo dóbr materialnych"[60],

– „zagrażać" (czasownik od „zagrożenie") oznacza: „grożąc czymś, postraszyć, zapowiedzieć coś pod groźbą, stwarzać stan niebezpieczeństwa, stawać się groźnym, niebezpiecznym dla kogoś; zagrażać zdrowiu, bezpieczeństwu, wolności"[61].

Natomiast Stefan Korycki definiuje zagrożenie jako pewien „stan psychiczny lub świadomościowy wywołany postrzeganiem zjawisk, które subiektywnie ocenia się jako niekorzystne lub niebezpieczne oraz jako czynniki obiektywne powodujące stany niepewności i obaw"[62]. Autor ten dostrzega pewną dwojakość w postrzeganiu zagrożenia, które z jednej strony jest odczuciem czysto subiektywnym wynikającym z oceny występujących zjawisk, z drugiej zaś obiektywnym czynnikiem powodującym stan niepewności i obaw[63]. Subiektywność w odbiorze świata zewnętrznego jest rezultatem funkcjonowania mózgu, który zawsze podsuwa przefiltrowany obraz rzeczywistości[64]. Z kolei obiektywizm w postrzeganiu zagrożeń związany jest z posiadaną wiedzą i doświadczeniem oraz stosowaniem odpowiednich metod badawczych[65].

---

[57] J. Falecki, *Zarządzanie kryzysowe w teorii i praktyce. Pojęcia – zagrożenia – system*, Wyższa Szkoła Handlowa im. Bolesława Markowskiego, Kielce 2012, s. 18.

[58] J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, *Podstawy zarządzania kryzysowego*, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2010, s. 22-23.

[59] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2010, s. 162.

[60] *Leksykon wiedzy wojskowej*, Warszawa 1979, s. 510.

[61] *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1990, s. 965.

[62] A. Czupryński, *Czynniki zjawiska kryzysogennego...*, s. 54.

[63] S. Korycki, *System bezpieczeństwa Polski,* Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1994, s. 54.

[64] A. Wróbel, *Mózg czyli świat subiektywny,* „Wiedza i Życie" 1998, nr 3.

[65] Szerzej: B. Wiśniewski, S. Zalewski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej,* WSA, Bielsko-Biała 2006, s. 46.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

Witold Pokruszyński zauważa, że charakterystyczną cechą zagrożeń jest ich zmienność. Można wskazać zjawiska, które w przeszłości były zagrożeniami, a już nimi nie są, oraz zjawiska, które mimo że dawniej szkodliwe nie były, są obecnie problemem i niosą ze sobą spore niebezpieczeństwo. Siła występujących zagrożeń również z czasem ulega zmianie, tj. zagrożenia słabną, bądź się nasilają[66].

Warto również przywołać definicję Krzysztofa Ficonia, który pod pojęciem zagrożenia rozumie „zdarzenie spowodowane przyczynami losowymi (naturalnymi) lub nielosowymi (celowymi), które wywiera negatywny wpływ na funkcjonowanie danego systemu lub powoduje niekorzystne (niebezpieczne) zmiany w jego otoczeniu wewnętrznym lub zewnętrznym. Kumulowane i nierozwiązywane na czas zagrożenia mogą prowadzić do zaistnienia sytuacji kryzysowych zarówno w rozpatrywanym systemie, jak też w określonym środowisku systemowym"[67].

Należy zgodzić się z Ryszardem Ziębą, że zagrożenie to również „pewien stan psychiki lub świadomości wywołany postrzeganiem zjawisk, które oceniane są jako niekorzystne lub niebezpieczne"[68].

Ciekawą definicję zagrożenia prezentuje Kazimierz M. Czarnecki, według którego zagrożenie oznacza „uświadomiony stan niepewności, niebezpieczeństwa wewnętrznego (np. zdrowia) lub zewnętrznego (np. groźba, szantaż, zemsta). Zagrożone może być nasze życie fizyczne, byt materialny, psychika, uczucia, moralność, przekonania światopoglądowe, po prostu nasze całe »ja«. Każdy rodzaj zagrożenia wzbudza w nas niepokój, lęk, niepewność, strach, zdenerwowanie i prowadzi do dezorganizacji naszego, wcześniej bezpiecznego, zorganizowanego i normalnego życia"[69].

Rozważając pojęcie „zagrożenie" przez pryzmat zarządzania kryzysowego, interesująca wydaje się definicja zagrożenia zawarta w zawetowanej przez Prezydenta RP *Ustawie z dnia 26 lipca 2001 r. o gotowości cywilnej i zarządzaniu kryzysowym*. Zgodnie z tą definicją przez zagrożenie należy rozumieć „nagłe lub przewidziane zdarzenie wywołane siłami natury lub wynikające z działalności człowieka, zagrażające życiu ludności, mieniu, środowisku lub dziedzictwu kulturowemu, które w zależności od rozmiaru i charakteru, wywołuje bezpośrednio kryzys lub może prowadzić do jego wystąpienia".

Zagrożenie można postrzegać w dwóch znaczeniach – węższym i szerszym. W węższym znaczeniu zagrożenie powstanie wtedy, kiedy „(...) w człowieku rodzi się obawa o utratę wysoko cenionych wartości, z własnym życiem na pierwszym miejscu"[70], co skłania ku przekonaniu, że zagrożenie jest sytuacją uświadamianą przez podmiot. Natomiast

---

[66] W. Pokruszyński, *Bezpieczeństwo narodowe u progu XXI wieku,* „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej" 2008, nr 1, s. 27.

[67] K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego. Podejście systemowe,* BEL Studio Sp. z o.o., Warszawa 2007, s. 76.

[68] R. Zięba, *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych*, *[w:]* D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku,* Wydawnictwo Scholar, *Warszawa 1997, s. 4.*

[69] K.M. Czarnecki, *Bezpieczeństwo – zagrożenia dzieci i młodzieży w ujęciu psychologii*, [w:] K. Czarnecki, W. Kojs, M. Rozmus (red.), *Bezpieczeństwo dzieci i młodzieży i jego zagrożenia*, Wyd. „Impuls" Mysłowice 2001, s. 11.

[70] B. Hołyst, *Wiktymologia,* PWN, Warszawa 1997, s. 64-65.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

w znaczeniu szerszym zagrożenie postrzegać się będzie jako sytuacje, które nie są przez podmiot uświadamiane[71].

Zagrożenie oznacza pewien stan psychiki lub świadomości wywołany postrzeganiem zjawisk, które oceniane są jako niekorzystne lub niebezpieczne[72]. Szczególnie istotne są tutaj oceny formułowane przez dany podmiot, w tym wypadku państwo, gdyż leżą one u podstaw działań podejmowanych w celu umacniania jego bezpieczeństwa[73]. Dlatego też zwiększanie świadomości zagrożeń prócz tego, że w istotny sposób wpływa na zmniejszenie obszaru oddziaływania zagrożeń, przyczynia się do wzrostu poczucia bezpieczeństwa – zaspokojenia jednej z ważniejszych potrzeb człowieka[74].

Z przeprowadzanych analiz wynika, że ważnymi cechami[75] zagrożenia w świetle powyższych definicji są:

– prawdopodobieństwo utraty wartości wysoko cenionych przez podmiot bezpieczeństwa,
– stan strachu, lęku, niepewności i obaw,
– subiektywność oceny występujących zjawisk,
– zmienność,
– możliwość pojawienia się sytuacji kryzysowej.

Zagrożeniem mogą być czynniki, zjawiska i działania, które w sposób bezpośredni lub pośredni mogą zniszczyć lub zdewastować istnienie i niezależność podmiotu bezpieczeństwa, możliwość jego rozwoju i inne wartości, które wysoko ceni. W przeszłości tymi niszczącymi lub dewastującymi zjawiskami były głównie siły przyrody, natomiast wraz z rozwojem cywilizacyjnym głównymi niszczącymi czynnikami, zjawiskami i działaniami jest działalność człowieka. Co jest istotne, niszczące zjawiska związanie z działaniem sił przyrody współcześnie są coraz lepiej rozpoznawane, a realizowane działania ochronne mogą minimalizować ich negatywne skutki. Natomiast w aspekcie niszczących i dewastujących czynników, zjawisk i działań, których źródłem jest działalność człowieka, współcześnie często pozostajemy bezsilni.

Stan strachu, lęku, niepewności i obaw odnosi się do sfery świadomości danego podmiotu bezpieczeństwa (człowieka, grupy społecznej, narodu) i oznacza pewien stan psychiki wywołany postrzeganiem niszczących zjawisk wywołanych przez siły przyrody lub działalność człowieka. Owe niszczące zjawiska mogą być postrzegane przez podmiot bezpieczeństwa jako realne bądź potencjalne oraz jednocześnie mogą być niezgodne ze stanem faktycznym.

---

[71] Ibidem, s. 65-66.

[72] W. Fehler, *Zagrożenie – kluczowa kategoria teorii bezpieczeństwa*, [w:] K. Jałoszyński, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek (red.), *Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa*, WSA, Bielsko-Biała 2007, s. 10.

[73] M. Cieślarczyk, *Niektóre psychospołeczne aspekty bezpieczeństwa, wyzwań, szans i zagrożeń,* „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej" *1999, nr 2(35), s. 232.*

[74] R. Socha, *Współczesne postrzeganie zagrożeń*, [w:] *J.* Stawnicka, B. Wiśniewski, R. Socha (red.), *Zarządzanie kryzysowe. Teoria, praktyka, konteksty, badania*, WSPol., Szczytno 2011, s. 30.

[75] **Cecha** to „właściwość charakteryzująca pod jakimś względem istotę, przedmiot, czynność lub stan". Źródło: *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1999, s. 76.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

Subiektywność oceny występujących zjawisk jest związana z percepcją tych zjawisk przez podmiot bezpieczeństwa i stanowi odzwierciedlenie odczuć, stanu wiedzy i ocen formułowanych przez dany podmiot bezpieczeństwa.

Zmienność dotyczy tych zjawisk, które w przeszłości były zagrożeniami, a w aktualnej rzeczywistości przestały nimi być np. ze względu na działania ochronne lub zmniejszenie ich intensywności czy siły występowania. Natomiast inne zjawiska zwiększają swoją intensywność, siłę i w rezultacie stają się zagrożeniami.

Natomiast możliwość pojawienia się sytuacji kryzysowej wynika z tego, że w stosunku do niszczących czynników, zjawisk czy działań w odpowiednim czasie nie podjęto stosownych działań ochronnych. Powyższe może wynikać z powodu niewłaściwych działań rozpoznawczych lub ich zaniechania, albo z braku wiedzy o czynnikach, które mogą wykreować nowe zagrożenie.

Jednocześnie analiza przedstawionych definicji prowadzi do konkluzji, że „zagrożenie" w swej istocie to stan, który odnosi się do sfery świadomości konkretnego podmiotu (elementu lub systemu). W aspekcie społecznym podmiotem może być osoba, grupa społeczna lub całe społeczeństwo. W związku z tym zagrożenie jest często definiowane w odniesieniu do aspektu społecznego – jako określony stan psychiki lub świadomości, kształtujący się lub ukształtowany na podstawie postrzegania zjawisk otoczenia, które dla podmiotu są negatywne, niekorzystne, niebezpieczne itp. Tak ujmowane zagrożenie mieści się w sferze świadomości i ma charakter subiektywny, albowiem najistotniejsze są tu oceny formułowane przez konkretny podmiot, a leżą one u podstaw przedsięwzięć podejmowanych w celu podniesienia stopnia jego bezpieczeństwa. Z drugiej strony zagrożenie jest zjawiskiem wywołującym stan niepewności i obaw. Tak więc zagrożeniem może być sytuacja, w której narażone jest bezpieczeństwo osobowe, żywotny interes, podstawowe wartości lub postępowanie części uczestników życia społecznego. Zagrożenia mogą mieć także charakter ciągły, np. zjawiska przyrodnicze lub elementy programu pewnej grupy społecznej przekazywanego z pokolenia na pokolenie. W takiej sytuacji społeczeństwo często akceptuje zagrożenia jako zjawiska niepożądane, ale realnie istniejące, niemożliwe do wyeliminowania. Zagrożenie jako zjawisko można – w zależności od jego charakteru – w sposób mniej lub bardziej precyzyjny opisać, używając zasadniczo takich parametrów jak czas, przestrzeń czy skała oddziaływania, a więc poziom szkód (zniszczeń)[76].

Ponadto w analizowanych definicjach wskazuje się na możliwość niepowodzenia planowanych działań lub utraty posiadanych wartości materialnych czy intelektualnych. Zatem stan zagrożenia powinien być elementem inicjującym proces decyzyjny. Z jednej strony wypływa z konieczności wyboru określonej opcji postępowania, z drugiej zaś wymusza wybór ze zbioru możliwych rozwiązań. W skali międzynarodowej stan zagrożenia może odnosić się np. do utraty suwerenności kraju. Natomiast w odniesieniu do określonego państwa (systemu) może powodować ryzyko utraty życia obywateli, destabilizację rozwoju politycznego czy gospodarczego, zaburzenia procesu zmian demokratycznych,

[76] Por. M. Wrzosek, *Identyfikacja zagrożeń organizacji zhierarchizowanej*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2010, s. 22-23.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

utrudnienie lub utratę warunków do swobodnego bytu, rozwoju itp. Zagrożenia mogą powstawać w dziedzinach: politycznej (np. izolacja polityczna, szantaż polityczny), społecznej (np. ograniczenie lub zerwanie współpracy kulturalnej, naukowo-technicznej, turystycznej), gospodarczej (np. ograniczenie lub zerwanie wymiany handlowej, pomocy finansowej lub jednocześnie w kilku dziedzinach – w dowolnej konfiguracji)[77].

Dlatego też identyfikacja zagrożeń, które mogą wystąpić na terenie danego poziomu systemu zarządzania kryzysowego (najczęściej gminy, powiatu, województwa), jest podstawowym czynnikiem wpływającym na projektowanie i przygotowanie struktur i ich funkcjonowanie w ramach systemu zarządzania kryzysowego. Na każdym z tych poziomów występują różnorodne zagrożenia, a w ich rozpoznaniu ważna jest analiza dotycząca czterech obszarów – problemów. Pierwszy dotyczy ustalenia zbioru możliwych zdarzeń, zaliczanych do współczesnych zagrożeń o charakterze kryzysowym, które mogą wystąpić na danym terenie, a wymagających bezpośredniego udziału organu władzy, np. gwałtowne, niespodziewane klęski bądź katastrofy stwarzające zagrożenie dla życia i zdrowia oraz mienia ludności, wywołane siłami natury, działaniami człowieka, zdarzeniami gospodarczymi, społeczno-politycznymi czy wynikającymi z działalności przestępczej. Drugi to zbadanie, czy takowe zagrożenia występowały na analizowanym obszarze lub w jego pobliżu, czy jest dostępna ich dokumentacja (opis przyczyn, przebieg sytuacji kryzysowej, wnioski) oraz ustalenie możliwych przyczyn powodujących pojawienie się, nasilenie i rozprzestrzenianie zagrożenia. Trzeci dotyczy sposobu monitorowania i powiadamiania o potencjalnych zagrożeniach oraz procedurach reagowania. Natomiast czwarty to analiza i ocena prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożeń, ich zasięgu, wielkości, czasu oddziaływania i potencjalnych skutków oraz czy badany obszar, a zwłaszcza jego infrastruktura krytyczna, jest odporna i w jakim zakresie na wystąpienie potencjalnych zagrożeń. Powyższy sposób rozpoznania zagrożeń pozwala wytypować najbardziej prawdopodobne zagrożenia wymagające opracowania oddzielnych procedur w Planie Zarządzania Kryzysowego, kluczowym dokumencie planistycznym na każdym poziomie systemu zarządzania kryzysowego[78].

Pojęcie „zagrożenie" jest różnie przedstawiane w rozważaniach poświęconych problemom bezpieczeństwa. Podkreślić należy, że znaczenie tego pojęcia ewoluuje w czasie, podobnie jak zmienia się ich charakter i jak powstają nowe rodzaje zagrożeń. W aspekcie zarządzania kryzysowego na bezpieczeństwo ludzi, mienia i środowiska wpływają z mniejszym lub większym natężeniem zarówno zagrożenia wewnętrzne podmiotu bezpieczeństwa, jak i zewnętrzne, które charakteryzują się zmiennością, niepewnością, wielowymiarowością, złożonością charakteru, trudną do przewidzenia skalą, różną dynamiką przebiegu i form eskalacji. Zagrożenia te są wywołane zarówno przez siły natury, jak i wynikają z działalności człowieka. Dlatego też na podstawie zaprezentowanych poglądów można przyjąć, że zagrożenie to aktualnie występujący lub potencjalny stan niebezpieczny dla zdrowia i życia ludzi, mienia, środowiska, funkcjonowania państwa oraz wpływający negatywnie na możliwości rozwoju, który nierozwiązany na czas jest przyczyną sytuacji kryzysowej.

[77] Ibidem, s. 22.

[78] Por. J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, *Podstawy zarządzania kryzysowego*, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2010, s. 59-60.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

Stosunkowo bliską kategorią i często utożsamianą z zagrożeniem (tak w potocznym, jak i naukowym ujęciu) jest **ryzyko**. Zgodnie z *Słownikiem terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* ryzyko to „wieloznaczne i wielowymiarowe pojęcie, używane w języku potocznym w odniesieniu do sytuacji i przedsięwzięć, których wynik jest nieznany dla podkreślenia możliwości niepowodzenia w działaniu, wystąpienia stanu niekorzystnego z punktu widzenia oczekiwań i preferencji podmiotu (jednostki, grupy, organizacji, państwa itp.)". W różnych definicjach ryzyka akcentuje się najczęściej takie jego atrybuty, jak: prawdopodobieństwo oraz wielkość możliwej straty, iloczyn prawdopodobieństwa straty i jej wielkości (znaczenia dla podmiotu), a także względna częstość wyników negatywnych i pozytywnych. Straty lub szkody mogą być konsekwencją celowej lub przypadkowej aktywności podmiotu, powstawać w wyniku działań innych ludzi bądź stanowić rezultat działania sił przyrody. Skutki działania bądź braku działania mogą pojawiać się jako bezpośrednie następstwa aktywności podmiotu lub ujawniać się z pewnym opóźnieniem, co sprawia, że ich skala rzadko jest w pełni uświadamiana[79]. Zagrożeniom i sytuacjom ryzykownym często towarzyszy strach i lęk tych, którzy zostają nimi objęci. Pojęcia te są ważne dla rozważań o zagrożeniach, ponieważ tworzą istotne konteksty związane z ich postrzeganiem, interpretowaniem i sposobami reagowania. Należy pamiętać, że strach to stan emocjonalny mający charakter przedmiotowy (określone jest to, czego się boimy, np. egzaminu, utraty pracy, wojny itp.). Strach charakteryzuje wewnętrzne subiektywne poczucie skrajnego poruszenia, pragnienie ucieczki lub ataku. Jeżeli chodzi o lęk, jest to stan emocjonalny podobny do strachu, z tym że często jest on bezprzedmiotowy (w rzeczywistości bowiem nie istnieją zagrożenia dostrzegane przez dany podmiot) lub nieadekwatny do wielkości zagrożenia. Inaczej mówiąc, strach stanowi reakcję na zagrożenie aktualne i realne, natomiast lęk na zagrożenie oczekiwane lub wyobrażane[80].

W literaturze problemu obecnie często pojawia się pojęcie **wyzwanie** i niestety niekiedy jest używane zamiennie z pojęciem „zagrożenie". Nie należy traktować ich jako pojęć tożsamych. Bolesław Balcerowicz definiuje wyzwanie jako sytuację nową i trudną, wymagającą określonego odzewu i podjęcia stosownych działań[81]. Tak więc wyzwanie jest sygnałem do podjęcia stosownych działań, oznacza powstałą nową sytuację, wymagającą od danego podmiotu (np. struktur systemu zarządzania kryzysowego) sformułowania odpowiedzi, najczęściej – wyrażeniu określonego stanowiska i artykułowaniu ostrzeżeń oraz przedstawieniu możliwości reagowania. Wyzwanie można traktować jako możliwość pojawienia się problemu, przy czym waga tego problemu w początkowej fazie nie jest znacząca. Można więc przyjąć, że jest to sytuacja wymagająca rozwiązania, w której istnieje małe prawdopodobieństwo wystąpienia zakłóceń funkcjonowania danego podmiotu, ale wyzwanie niedostrzeżone lub ignorowane może przekształcić się w zagrożenie. Bardzo często zagrożenie to wyzwanie, któremu nie przeciwdziałano skutecznie we właściwym czasie i które nie zostało rozwiązane. Nie można zatem używać obu terminów zamiennie i traktować je jako tożsame, gdyż występuje istotna różnica

[79] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008, s. 117.
[80] W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Wyd. Arte, Warszawa 2012, s. 17.
[81] B. Balcerowicz, *Pokój i „nie pokój". Na progu XXI wieku*, Bellona, Warszawa 2002, s. 185.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

w znaczeniu tych pojęć. O ile zagrożenie wymaga podejmowania zdecydowanych działań, reagowania celem niedopuszczenia do powstania stanu niebezpiecznego, o tyle wyzwanie może być tylko sygnałem do podjęcia takich działań. Często nierozwiązane wyzwania mogą przekształcić się w zagrożenia dla bezpieczeństwa jednostek, społeczeństw, narodów i państw. Dlatego też można wyróżnić cechę łączącą oba zjawiska – przechodzenie zjawisk z kategorii wyzwań do zagrożeń. Na przykład to, co jeszcze ćwierć wieku temu stawiło wyzwanie (np. zanieczyszczenie środowiska), dziś stało się zagrożeniem[82].

W całokształcie problematyki zarządzania kryzysowego ważnym problemem, poza identyfikacją zagrożeń, jest ich **typologia**[83]. W oparciu o przedstawioną analizę pojęcia zagrożenie można dokonać próby przedstawienia typologii zagrożeń. Typologii zagrożeń można dokonać według określonych kryteriów, które umożliwiają w sposób właściwy uporządkowanie ogromnego spektrum zagrożeń współczesnego środowiska bezpieczeństwa. To właśnie kryteria klasyfikacji zagrożeń łączą w miarę jednorodne zbiory zagrożeń. W literaturze problemu można znaleźć różne podziały kryteriów zagrożeń, jednakże są one stosunkowo podobne.

I tak Krzysztof Ficoń zaproponował kryteria klasyfikacji zagrożeń, które oparł na takich przesłankach, jak: źródła oraz przyczyny powstania zagrożeń, podział rodzajowy zagrożeń i skala negatywnych następstw, prognozowany czas usuwania skutków i następstw zagrożeń, prognozowany obszar lub dziedzina oddziaływania zagrożeń, prognozowany zakres i skale następstw zagrożeń kryzysowych, determinizm i dynamika przyczyn wywołujących zagrożenia, prognozowany zasięg przestrzenny oddziaływania zagrożeń oraz potencjalne możliwości antycypacji i zwalczania skutków zagrożeń[84].

Natomiast Włodzimierz Fehler wskazuje, że w miarę pełną, ale ogólną typologię zagrożeń można sporządzić przy użyciu kryteriów takich, jak: źródła pochodzenia zagrożeń, miejsca położenia źródła zagrożeń, obecność czynnika militarnego, aktualność zagrożeń, wiedza o zagrożeniu, czas, częstotliwość, intensywność oraz zasięg. Ponadto do kryteriów, które pozwalają na bardziej precyzyjny podział i charakterystykę zagrożeń, zalicza kryterium podmiotowe i przedmiotowe[85].

Zagrożenia bezpieczeństwa według Józefa Flisa i Ryszarda Jakubczaka mogą być rozpatrywane według następujących kryteriów: miejsce zagrożenia (wewnętrzne, zewnętrzne), dynamika rozwoju (dynamiczne, pełzające), zasięg zagrożenia (globalne, kontynentalne, regionalne, subregionalne, lokalne), skala zagrożeń (światowe, międzynarodowe, państwa, jednostki administracyjnej), skutki zagrożeń (fizyczne, psychiczne), charakter stosunków społecznych (konfliktowe, niekonfliktowe), środowisko (przyrodnicze, społeczne, polityczne, gospodarcze, naukowo-techniczne), źródło zagrożeń (naturalne, techniczne, ustrojowe, demograficzne, ideologiczne, gospodarcze, edukacyjne, psychologiczne, kulturowe i inne) oraz przedmiotowe (polityczne, militarne, ekonomiczne, społeczne, ekologiczne)[86].

---

[82] Por. G. Sobolewski, *Zagrożenia kryzysowe*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 26-27.

[83] **Typologia** – klasyfikowanie według typów, źródło: *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1990, s. 849.

[84] Por. K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego. Podejście systemowe*, wydawnictwo BEL Studio, Warszawa 2007, s. 76.

[85] W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski…*, s. 20, 22.

[86] J. Flis, R. Jakubczak, *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, Bellona, Warszawa 2006, s. 460.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

Wydaje się, że z perspektywy zarządzania kryzysowego najważniejszymi kryteriami klasyfikacji zagrożeń są:

- źródła i przyczyny generujące zagrożenia,
- zakres i obszar ich oddziaływania przestrzennego,
- miejsca położenia źródła zagrożeń,
- obecność czynnika militarnego,
- aktualność zagrożeń,
- wiedza o zagrożeniu,
- czas trwania i częstotliwości zagrożeń,
- intensywność i stopień destrukcji.

Klasyfikacja zagrożeń oparta na **źródłach i przyczynach generujących zagrożenia** wyodrębnia cztery główne kategorie źródeł powstania zagrożeń, do których zalicza:

- zagrożenia naturalne spowodowane fizyczno-chemicznymi zjawiskami natury, przyrody, kosmosu, do niedawna jeszcze bez udziału człowieka,
- zagrożenia techniczne związane z racjonalną (głównie gospodarczą) działalnością człowieka, rozwojem cywilizacyjnym i postępem naukowo-technicznym społeczeństwa,
- zagrożenia społeczne generowane w sposób mniej lub bardziej celowy przez człowieka, postęp kulturowo-cywilizacyjny, a także różne teorie naukowe i poglądy społeczne jednostek, grup i organizacji społecznych,
- inne przyczyny zagrożeń obejmujące różne kompilacje powyższych źródeł,
- nowo zaistniałe, nieznane dotychczas kategorie zagrożeń[87].

W przypadku klasyfikacji zagrożeń ze względu na **zakres i obszar ich oddziaływania przestrzennego** skutki i ewentualne następstwa są proporcjonalne do wielkości obszaru i zasięgu przestrzennego, na którym występuje dane zagrożenie. Kryterium przestrzenne dzieli zagrożenia na: miejscowe i lokalne (środowiskowe), regionalne, państwowe (narodowe), międzynarodowe (transgraniczne), globalne (światowe)[88].

Użycie kryterium **miejsca położenia źródła zagrożeń** pozwala na wyodrębnienie zagrożeń wewnętrznych i zagrożeń zewnętrznych. W aspekcie zagrożeń wewnętrznych można stwierdzić, że są to sytuacje zakłócające uznawane za bezpieczne dla danego podmiotu warunki funkcjonowania, generowane przez procesy i zdarzenia mające miejsce w jego wnętrzu. Natomiast zagrożenia zewnętrzne to sytuacje i stany zakłócające uznawane za bezpieczne dla danego podmiotu warunki funkcjonowania wytwarzane przez różnorodne impulsy płynące z jego otoczenia[89].

Zastosowanie kryterium **obecności czynnika militarnego** stwarza możliwość wyróżnienia zagrożeń militarnych oraz niemilitarnych. Można przyjąć, że zagrożenie militarne to sytuacja, w której uznawane za bezpieczne funkcjonowanie danego podmiotu zostaje zakłócone przez nieuprawnione zastosowanie lub groźbę zastosowania siły militarnej. Zagrożenie niemilitarne to z kolei sytuacja, w której dany podmiot doświadcza utraty lub

[87] K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego. Podejście systemowe*, wydawnictwo BEL Studio, Warszawa 2007, s. 79-80.
[88] Ibidem, s. 85.
[89] W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski…*, s. 21.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

ograniczenia warunków bezpiecznego bytu i rozwoju, ale nie jest to związane z występowaniem przemocy czy presji militarnej[90].

Kryterium **aktualności** pozwala wyróżniać zagrożenia aktualne oraz zagrożenia potencjalne. W przypadku zagrożeń aktualnych mamy do czynienia z sytuacjami, w których na skutek oddziaływania negatywnych czynników doszło do zakłócenia uznawanych za bezpieczne warunków funkcjonowania danego podmiotu, natomiast zagrożenia potencjalne to sytuacje, w których wiemy o istnieniu negatywnych czynników, które mogą wytworzyć stan zakłócający uznawane za bezpieczne warunki funkcjonowania danego podmiotu, lecz nie odczuwamy ich oddziaływania[91].

Kryterium **wiedzy** pozwala na wyróżnienie zagrożeń rozpoznanych, częściowo rozpoznanych i nierozpoznanych (nieznanych)[92].

Posługując się kryterium **czasu trwania zagrożenia,** możemy wyodrębnić zagrożenia: incydentalne, krótkotrwałe, średnioterminowe, długoterminowe i permanentne. Natomiast kryterium **częstotliwości** umożliwia podział na zagrożenia: jednorazowe, sporadyczne, powtarzające się, cykliczne oraz permanentne[93].

Kryterium **intensywności umożliwia podział na zagrożenia o charakterze intensywnym i mało intensywnym,** a stosowanie kryterium ze względu na stopień i zakres możliwej destrukcji zagrożenia można ujmować jako: silnie destrukcyjne, średnio destrukcyjne oraz mało destrukcyjne[94].

Zaprezentowane powyżej kryteria klasyfikacji zagrożeń służą tworzeniu **typologii zagrożeń,** z którymi spotkamy się m.in. w planach zarządzania kryzysowego i innych planach bezpieczeństwa, strategiach, programach oraz w literaturze przedmiotu. Kryteria klasyfikacji zagrożeń umożliwiają dokonanie poprawnej typologii zagrożeń, która daje zapewnienie właściwego poziomu bezpieczeństwa przez system zarządzania kryzysowego i ułatwia jego funkcjonowanie. Dotyczy to realizacji wielu zadań, a zwłaszcza analizy i oceny potencjalnych zagrożeń bezpieczeństwa oraz ryzyka ich wystąpienia na poszczególnych poziomach systemu, z uwzględnieniem ich źródeł, obszaru oddziaływania, aktualności i ryzyka wystąpienia, zgodnie z podziałem administracyjnym kraju. Kryteria są pomocne w dostosowaniu do tak zidentyfikowanych zagrożeń przedsięwzięć zapobiegawczych oraz niezbędnych zasobów danej społeczności, a ponadto służą do skutecznego ich wykorzystania w sytuacjach kryzysowych. Kryteria te uświadamiają, jakie służby, straże, inspekcje, instytucje i inne podmioty powinny realizować zadania zarządzania kryzysowego na danym obszarze. Ponadto są pomocne w określeniu spektrum zadań dla elementów systemu. Są również użyteczne podczas organizacji monitorowania zagrożeń i obiegu informacji. Należy również uwzględnić ich przydatność w procesie planowania, szkolenia oraz opracowania i stosowania procedur działania.

[90] B. Wiśniewski (red.), *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych,* WSPol., Szczytno 2011, s. 31.
[91] W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski…*, s. 21.
[92] B. Wiśniewski (red.), *Bezpieczeństwo w teorii…,* s. 32.
[93] Ibidem.
[94] W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski…*, s. 22.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

Do dokumentów, w których przedstawiono podział oraz syntetycznie uzasadniono poszczególne zagrożenia, uwzględniając przeznaczenie dokumentu oraz bieżące uwarunkowania środowiska bezpieczeństwa, możemy zaliczyć: *Strategię Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 r.* oraz *Strategię rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022* czy *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego.*

W *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2014 r.* dokonano podziału zagrożeń ze względu na zakres i obszar ich oddziaływania przestrzennego na wymiar globalny, regionalny oraz krajowy; w ramach tego podziału uwzględniono zarówno zagrożenia, jak i wyzwania bezpieczeństwa. Do zagrożeń w wymiarze globalnym zaliczono: zagrożenia militarne, w tym konflikty o charakterze regionalnym i lokalnym, międzynarodowy terroryzm i zorganizowaną przestępczość. Nowym zagrożeniem określono: cyberprzestępczość, cyberterroryzm, cyberszpiegostwo, cyberkonflikty z udziałem podmiotów niepaństwowych oraz zagrożenie cyberwojną. Natomiast do wyzwań na tym poziomie zaliczono: ekstremizmy o podłożu politycznym, religijnym, etnicznym, społeczno-ekonomicznym i innym, wyzwania o charakterze asymetrycznym oraz wzrost zapotrzebowania na energię, żywność i wodę pitną. W wymiarze regionalnym do zagrożeń bezpieczeństwa autorzy *Strategii* zaliczyli zagrożenia militarne, które mogą przybrać postać zagrożeń kryzysowych oraz wojennych, tzn. konfliktów zbrojnych o różnej skali – od działań zbrojnych poniżej progu klasycznej wojny, do mniej prawdopodobnego konfliktu na dużą skalę. Natomiast wyzwania to procesy zachodzące w państwach wschodniego sąsiedztwa UE, połączone z silną polityczną, wojskową i gospodarczą presją Rosji realizującej własne interesy oraz sytuacja w regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, jak również utrzymujący się potencjał niestabilności na Bałkanach. Do wyzwań zakwalifikowano również skutki ograniczenia transportu ropy naftowej przez terytorium Polski do państw Europy Środkowej, podobnie jak importu tego surowca do Polski przy wykorzystaniu istniejącej infrastruktury. Natomiast w wymiarze krajowym do zagrożeń bezpieczeństwa zaliczono: pogarszającą się sytuację demograficzną kraju, wyzwania dla bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego, w tym te związane z ochroną ludności, bezpieczeństwem imprez masowych i ruchu drogowego oraz przestępczością zorganizowaną, gospodarczą, narkotykową i handlem ludźmi, bezpieczne funkcjonowanie systemu teleinformatycznego Rzeczypospolitej Polskiej, korupcję stanowiącą wyzwanie dla bezpieczeństwa ekonomicznego oraz bezpieczny system finansowy oparty na zrównoważonych finansach publicznych, uzależnienie krajowej gospodarki od dostaw surowców energetycznych z jednego źródła oraz wahania cen tych surowców spowodowane wydarzeniami na rynkach międzynarodowych. Wyzwaniem dla bezpieczeństwa jest również niezadowalająca konkurencyjność polskiej gospodarki oraz utrzymanie silnej krajowej bazy przemysłowej i dekapitalizacja majątku narodowego, w szczególności infrastruktury przemysłowej, energetycznej, transportowej oraz mieszkaniowej, która może powodować wzrost zagrożenia katastrofami o podłożu technicznym.

Autorzy *Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, skorelowanej z Koncepcją Strategiczną NATO i Europejską Strategią Bezpieczeństwa konstatują, iż korzystny kształt środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

oraz polskie powiązania sojusznicze prowadzą do tego, iż obecnie i w najbliższej przyszłości prawdopodobieństwo tradycyjnej agresji zbrojnej jest małe. Natomiast do głównych zagrożeń bezpieczeństwa Polski zaliczają: terroryzm międzynarodowy, proliferację broni masowego rażenia, przestępczość zorganizowaną, wzrost liczby państw upadających i upadłych, a także działania obcych służb specjalnych zmierzające do pozyskania informacji z zakresu wywiadu gospodarczego, politycznego i naukowo-technicznego. Do najpoważniejszych zagrożeń wywołanych oddziaływaniem sił natury zaliczają: powodzie, spowodowane opadami, roztopami, zatorami lub sztormami, długotrwałe susze, wielkoobszarowe pożary, huraganowe wiatry, osuwiska ziemi i spływy błotne oraz epidemie chorób zakaźnych. Katastrofalne w skutkach oceniają awarie techniczne – budowlane, przemysłowe, katastrofy lotnicze, morskie oraz w ruchu drogowym lub kolejowym.

Ponadto autorzy *Strategii* określili wyzwania dla polskiej polityki bezpieczeństwa o ponadnarodowym wymiarze, do których zaliczyli:

– zdefiniowanie znaczenia i miejsca Unii Europejskiej na scenie globalnej, szczególnie w świetle istniejących dysproporcji pomiędzy zdolnościami UE w sferze gospodarczej a brakiem realnych instrumentów w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

– osłabienie sytemu organizacji międzynarodowych (Organizacji Narodów Zjednoczonych, międzynarodowych instytucji finansowych oraz Światowej Organizacji Handlu),

– osłabienie reżimów kontroli zbrojeń, rozbrojenia i nieproliferacji, które cierpią na brak efektywności, a więc istotnym wyzwaniem będzie wypracowanie nowego reżimu kontroli zbrojeń konwencjonalnych, z rozwiązaniami zapewniającymi utrzymanie ograniczeń ilościowych systemów uzbrojenia i sprzętu, rozszerzającymi zakres wymiany informacji oraz podnoszącymi skuteczność działań weryfikacyjnych,

– sytuacja demograficzna w Polsce i Europie, która wymusza wypracowanie ram polityki europejskiej pozwalającej na napływ wysoko wykwalifikowanych pracowników i ich integrację ze społeczeństwami przyjmującymi, ale także takiej polityki, która nie będzie restrykcyjna dla naszych wschodnich partnerów, co leży w interesie Polski.

Natomiast wyzwania o narodowym wymiarze ujęte w *Strategii* to:

– zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego Polski, które wpływa na funkcjonowanie wszystkich sektorów krajowej gospodarki,

– bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni ze względu na stopień informatyzacji kraju, co może generować straty ekonomiczne, utratę konkurencyjności polskiej gospodarki lub zagrożenia dla obronności państwa.

– presja migracyjna, jaka towarzyszy występowaniu kryzysów polityczno-militarnych, mimo że krajowy system migracyjny uwzględnia możliwe czasowe zwiększenie napływu osób ubiegających się o ochronę na terytorium Polski, ale należy przeciwdziałać powstaniu w Polsce zamkniętych społeczności imigrantów, które mogą przyczyniać się do wzrostu zagrożenia związanego z przestępczością zorganizowaną,

– proces ocieplania klimatu, który prowadzi do występowania szeregu anomalii pogodowych,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

– zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego na poziomie gwarantującym co najmniej minimalną samowystarczalność żywnościową państwa, do czego niezbędne jest utrzymanie odpowiedniej bazy produkcyjnej w sektorze rolno-żywnościowym.

Jednocześnie w podstawowym dokumencie planistycznym funkcjonującym w obszarze zarządzania kryzysowego, jakim jest *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego*[95], który został sporządzony w oparciu o *Ustawę z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, przyjęto szereg zagrożeń, jednakże bez jakiegokolwiek podziału. Zaliczono do nich: powodzie, epidemie, skażenia chemiczne, zakłócenia w dostawach energii elektrycznej, paliw płynnych i gazu, silne mrozy, intensywne opady śniegu, huragany, pożary lasów, epizootie, epifitozy, katastrofy budowlane, osuwiska, susze, skażenia radiacyjne, protesty społeczne, zagrożenia terrorystyczne oraz zagrożenia cyberprzestrzeni. Podkreślić należy, że w planach zarządzania kryzysowego poziomu wojewódzkiego, powiatowego oraz gminnego uwzględnia się podobne zagrożenia.

Również w literaturze problemu naukowcy i eksperci zajmujący się zarządzaniem kryzysowym przedstawiają różnorodne systemy podziału i klasyfikacji zagrożeń bezpieczeństwa.

I tak Edward Kołodziński dzieli zagrożenia na dwie grupy. Pierwsza to grupa zagrożeń naturalnych (związanych z działaniami sił przyrody – będące przyczynami powstania katastrof naturalnych), druga to grupa zagrożeń cywilizacyjnych związanych z działalnością człowieka, mogących być przyczyną powstania katastrof i awarii technicznych. Do grupy zagrożeń naturalnych zalicza: powodzie, silne wiatry i huragany, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, susze, intensywne opady i wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, zjawiska lodowe na rzekach, jeziorach i zbiornikach wodnych, epidemie chorób zakaźnych ludzi lub zwierząt, masowe występowanie szkodników, gryzoni i owadów. Natomiast do zagrożeń cywilizacyjnych zalicza: pożary, awarie chemiczne, katastrofy budowlane, zagrożenia ekologiczne i antropologiczne, katastrofy komunikacyjne, katastrofy górnicze, awarie i wypadki radiacyjne, awarie i uszkodzenia infrastruktury technicznej, działania terrorystyczne oraz zagrożenia bezpieczeństwa publicznego[96].

Witold Lidwa wyróżnia cztery grupy zagrożeń mogących doprowadzić do powstania sytuacji kryzysowych, mających wpływ na bezpieczeństwo i funkcjonowanie całego państwa lub poszczególnych regionów. Ze względu na źródło pochodzenia zagrożenia dzieli na:

– zagrożenia naturalne (wszelkie groźne zjawiska związane z naturą);

– zagrożenia techniczne (związane z cywilizacyjnym i gospodarczym rozwojem społeczeństw);

– terroryzm;

– inne zagrożenia (wywołane przez niekorzystne zjawiska polityczne, społeczne i ekonomiczne).

Do grupy zagrożeń naturalnych zalicza: powodzie, silne wiatry, susze, anomalie pogodowe, ruchy tektoniczne, epidemie oraz plagi zwierzęce. Zagrożenia techniczne to:

[95] *Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego* jest dokumentem planistycznym na poziomie krajowym systemu zarządzania kryzysowego, ale podobne zagrożenia przyjęto również w planach na poziomie wojewódzkim, powiatowym i gminnym.

[96] E. Kołodziński, *Zagrożenie bezpieczeństwa i organizacja przeciwdziałania ich skutkom*, Materiały z XII Konferencji Naukowej nt. „Automatyzacja dowodzenia", Gdynia – Jurata, 02.06 – 04.06.2004 r., s. 4.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

pożary, awarie chemiczne, awarie i wypadki radiacyjne, katastrofy komunikacyjne, katastrofy budowlane, katastrofy górnicze oraz awarie urządzeń technicznych. W grupie zagrożeń terroryzmem wyróżnia: atak terrorystyczny z powietrza, atak terrorystyczny na morzu i atak terrorystyczny na lądzie. Natomiast do kategorii „inne" zalicza: proliferację broni masowego rażenia oraz przemyt innych materiałów niebezpiecznych, masowe migracje, niepokoje społeczne, zbiorowe zakłócenia porządku publicznego oraz przestępczość zorganizowaną[97].

Podobny podział przedstawia Grzegorz Sobolewski, który ze względu na źródła (przyczyny) jako podstawowe kryterium proponuje następującą typologię zagrożeń kryzysowych:

- zagrożenia pochodzenia naturalnego i zagrożenia ekologiczne,
- zagrożenia wywołane działalnością człowieka i awarie techniczne,
- zagrożenia wynikające z zachowań społecznych.

Do zagrożeń naturalnych spowodowanych różnymi czynnikami, m.in. ruchami skorupy ziemskiej, klimatem czy oddziaływaniem żywiołów, zalicza głównie: pożary, zagrożenia atmosferyczne, biologiczne, geologiczne i zagrożenia ekosystemu. Natomiast do zagrożeń technicznych, związanych zazwyczaj z działalnością gospodarczą człowieka, a ściślej z postępem naukowo-technicznym i stopniem zawansowania cywilizacyjnego społeczeństwa, zalicza: awarie obiektów przemysłowych i komunalnych, katastrofy budowlane i katastrofy transportowe. Zagrożenia społeczne powodują zagrożenia dla pokoju, tożsamości narodowej, zdrowia człowieka i jego środowiska oraz współżycia międzynarodowego, to migracje, zgromadzenia i niepokoje ludności (bunty i rewolty), powstania i konflikty zbrojne, przestępczość zorganizowana, terroryzm[98].

Waldemar Kitler zauważa, że pomimo zawężenia rozumienia pojęć „zarządzanie kryzysowe" i „sytuacja kryzysowa"[99] w *Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* naukowcy i praktycy w teorii i praktyce zarządzania kryzysowego posługują się nimi w znacznie szerszym znaczeniu, o czym m.in. świadczy fakt, że „do zagrożeń, które bierze się pod uwagę w planach zarządzania kryzysowego, zalicza się głównie: zagrożenia spowodowane siłami natury (powodzie, katastrofalne zatopienia, niekorzystne zjawiska atmosferyczne); zagrożenia radiacyjne; chemiczne; biologiczne (epidemie, epizootie, epifitozy); awarie (energetyczne, gazowe i inne); pożary; katastrofy (drogowe, kolejowe, lotnicze, wodne, budowlane i inne); zagrożenia terrorystyczne (terroryzm chemiczny, nuklearny, bioterroryzm, cyberterroryzm i terroryzm z użyciem broni klasycznej), protesty społeczne (demonstracje, zamieszki, blokady dróg, budynków, strajki okupacyjne), a także zagrożenia (a w zasadzie skutki) wynikające z działań zbrojnych (ataku konwencjonalnego lub z użyciem broni masowego rażenia)"[100].

[97] Szerzej: W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 7-23.

[98] Por. G. Sobolewski, *Zagrożenia kryzysowe,* Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 27-28.

[99] Pamiętajmy jednak, że takie a nie inne znaczenie terminów ustawowych nie oznacza wcale, że zarówno w teorii, jak i w praktyce nie mamy możliwości posługiwania się nimi w znacznie szerszym znaczeniu.

[100] Por. W. Kitler, *Zarządzanie kryzysowe w Polsce, stan obecny i perspektywy*, [w:] G. Sobolewski, D. Majchrzak (red.), *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 26.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

W zaprezentowanych podziałach zagrożeń widzimy niektóre elementy wspólne, jednakże są one na tyle odmienne, że przedstawione typologie zachowują swój odrębny charakter. Wskazuje to również na interdyscyplinarny charakter zagrożeń. Jednakże przyjęcie typologii ułatwiającej ocenę prawdopodobieństwa wystąpienia określonego zagrożenia na danym obszarze, opracowanie działań zapobiegających, realizacja zadań planistycznych i szkoleniowych jest ważnym wyzwaniem dla organizacji bezpieczeństwa. Dlatego też wydaje się, że na obecnym etapie rozwoju zarządzania kryzysowego w Polsce optymalny jest następujący podział na **grupy zagrożeń w zarządzaniu kryzysowym**[101]: zagrożenia naturalne, zagrożenia cywilizacyjne, zagrożenia terrorystyczne, zagrożenia (niepokoje) społeczne.

Do grupy **zagrożeń naturalnych** należy zaliczyć:

- powodzie, intensywne opady atmosferyczne, zatory lodowe i roztopy,
- silne wiatry, huragany, trąby powietrzne,
- zaspy śnieżne, oblodzenia, długotrwałe mrozy, lawiny,
- susze,
- wstrząsy sejsmiczne,
- lawiny błotne, osuwiska ziemi,
- plagi zwierzęce.

Do grupy **zagrożeń cywilizacyjnych** należy zakwalifikować:

- pożary przestrzenne,
- katastrofy i awarie techniczne,
- epidemie chorób,
- skażenia przemysłowe,
- zagrożenia ekologiczne.

W grupie **zagrożeń terroryzmem** przyjęto podział:

- ze względu na miejsce przeprowadzenia ataku lub z którego miejsca atak jest przeprowadzany na:
  - atak terrorystyczny z powietrza,
  - atak terrorystyczny na morzu,
  - atak terrorystyczny na lądzie,
- ze względu na użyte środki ataku na:
  - konwencjonalny atak terrorystyczny,
  - biologiczny atak terrorystyczny,
  - chemiczny atak terrorystyczny,
  - radiologiczny atak terrorystyczny,
  - cyberterroryzm.

Natomiast wszelkie zagrożenia wywoływane przez niekorzystne zjawiska społeczne oraz działania przestępcze zaszeregowano w ramach oddzielnej grupy **zagrożeń (niepokojów) społecznych.** Przewiduje się, że do najbardziej prawdopodobnych zagrożeń tego typu, mogących wywołać kryzys, należą:

[101] Szerzej: J. Falecki, *Zarządzanie kryzysowe w teorii i praktyce. Pojęcia – zagrożenia – system*, Wyższa Szkoła Handlowa im. Bolesława Markowskiego, Kielce 2012, s. 32-58.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

– masowe migracje,
– proliferacja broni masowego rażenia oraz przemyt innych materiałów niebezpiecznych,
– przestępczość zorganizowana,
– zakłócenia w dostawach energii elektrycznej, paliw płynnych i gazu,
– zagrożenia wynikające z masowych imprez oraz zgromadzeń.

Powyższa typologia oparta jest głównie na źródłach i przyczynach generujących zagrożenia i wyodrębnia cztery kategorie źródeł powstania zagrożeń, mogących doprowadzić do sytuacji kryzysowej mającej wpływ na bezpieczeństwo i funkcjonowanie państwa lub jego poszczególnych regionów. Do przedmiotowych grup zaliczono zagrożenia naturalne powodowane przez siły natury, zagrożenia cywilizacyjne wynikające z rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego, a w odrębną grupę ujęto zagrożenia terrorystyczne generowane w sposób celowy przez człowieka, które mogą spowodować powstanie zarówno zagrożeń naturalnych, jak i cywilizacyjnych oraz doprowadzić do powstania sytuacji kryzysowej. Również w osobną grupę ujęto zagrożenia (niepokoje) społeczne, których źródłem może być zachowanie części społeczeństwa związane z załamaniem koniunktury gospodarczej, konfliktami militarnymi i społecznymi, czy pojedynczych osób lub grup, związane np. z chęcią nielegalnego zysku czy chuligaństwem. Jest to zbiór zagrożeń niemilitarnych, którego kryterium miejsca położenia źródła zagrożeń pozwala określić odpowiedzialność za przeciwdziałanie i usuwanie skutków tego zagrożenia dla każdego poziomu systemu zarządzania kryzysowego. Niektóre z przedstawionych zagrożeń wynikają z więcej niż jednego źródła, np. awaria techniczna w zakładach chemicznych wynika z rozwoju cywilizacyjnego i jednocześnie może być powiązana z błędem ludzkim.

Należy podkreślić, że zaproponowana typologia uwzględnia aktualne i przewidywalne środowisko bezpieczeństwa w Polsce, natomiast przedstawiane zagrożenia stanowią i zawsze stanowić będą zbiór otwarty. Ponadto w ramach przedstawionego zbioru zagrożeń istnieją zagrożenia, które mogą wzajemnie się wzmacniać, powodując tzw. „efekt synergii", np. atak terrorystyczny na zaporę w Solinie może spowodować powódź, w której może zginąć wielu ludzi. Przedstawiony zbiór zagrożeń w aspekcie zarządzania kryzysowego jest zbiorem różnorodnym, zawierającym szeroką gamę zagrożeń, które mogą skutkować:

– stratami ludzkimi i wzrostem zachorowań obywateli oraz wywołaniem epidemii chorób,
– powstaniem znacznych strat materialnych w gospodarce narodowej, obiektach użyteczności publicznej, infrastrukturze drogowej i kolejowej oraz mieniu publicznym i prywatnym,
– paraliżem ekonomicznym kraju,
– pogorszeniem stosunków dyplomatycznych z krajami związanymi z zaistniałą sytuacją kryzysową (np. migracja),
– dezorganizacją funkcjonowania określonych organów władzy państwowej, administracji rządowej, gospodarki narodowej i służb zabezpieczających funkcjonowanie państwa,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

– powstaniem paniki, chaosu oraz wzrostem przestępczości w rejonach zagrożeń,
– przepełnieniem szpitali oraz przychodni, brakiem środków opatrunkowych i farmakologicznych, a więc w rezultacie pogorszeniem działania służb medycznych,
– wystąpieniem zakłóceń komunikacyjnych.

W celu uniknięcia lub zmniejszenia ww. skutków tak szerokiej gamy zagrożeń niemilitarnych oraz zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa i ochrony, a także niezakłóconego funkcjonowania struktur państwa budowane są systemy bezpieczeństwa państwa. W Polsce w tym celu zbudowano system zarządzania kryzysowego jako podstawowy element systemu bezpieczeństwa narodowego. Głównym celem tego systemu jest niedopuszczenie do powstania sytuacji kryzysowej wynikającej z szerokiej gamy zagrożeń, a w wypadku jej wystąpienia podejmowanie skutecznych działań pozwalających na uniknięcie lub zmniejszenie strat zarówno ludzkich, jak i materialnych oraz doprowadzenie do stanu sprzed sytuacji kryzysowej.

1.3. Kryzys a sytuacja kryzysowa

We współczesnym świecie zanika wyraźna granica rozdzielająca stan bezwzględnego bezpieczeństwa i jego braku, co powoduje, że posługujemy się pojęciem **kryzysu**. Sytuowanie kryzysu pomiędzy bezpieczeństwem i jego brakiem jednoznacznie wskazuje na jego znaczenie pojęciowe postrzegane za stan przejściowy, a nie docelowy. Z kryzysem jest związany stan i proces zagrożenia. Nie możemy mówić o kryzysie, jeżeli nie zidentyfikujemy zagrożeń, które do jego powstania doprowadzają. Stąd zagrożenia i kryzys stanowią nierozłączne pojęcia, które wzajemnie siebie definiują poprzez swoje specyficzne cechy[102].

Jednakże termin „kryzys" jest pojęciem wieloznacznym, używanym w wielu obszarach, takich jak: politologia, nauki wojskowe, nauki o organizacji i zarządzaniu, ekonomia czy nauki medyczne. Termin ten pochodzi od starogreckiego „krisis" i oznacza punkt zwrotny, przesilenie, moment rozstrzygający, jakościową zmianę układu lub w układzie. W języku potocznym termin „kryzys" używany jest w sytuacjach, które kojarzą się z zagrożeniem. Używa się tego terminu, mówiąc o kryzysie politycznym, ekonomicznym, energetycznym, społecznym, środowiska naturalnego czy o kryzysie wartości. W języku polskim pojęcie „kryzys" i związana z nim teoria są pełne pesymizmu i pejoratywnego zabarwienia. Wywołuje ono skojarzenia negatywne, dotyczące ludzkich dramatów. Często już sama myśl o kryzysie wywołuje u człowieka lęk[103]. W dziedzinie bezpieczeństwa „kryzys" jest rozmaicie definiowany w powiązaniu z tą dziedziną, naukowym podejściem oraz praktyczną działalnością[104]. W różnych słownikach kryzys jest definiowany jako:

– „sytuacja niekorzystna dla kogoś lub czegoś"[105],

[102] B. Wiśniewski, B. Kaczmarczyk *(red.), Zarządzanie kryzysowe,* tom I: *Uwarunkowania teoretyczne, prawne i organizacyjne,* PWSZ im. Witelona w Legnicy, Legnica 2012, s. 54.
[103] B. Kaczmarczyk, J. Falecki, *Zarządzania kryzysowe – teoria i praktyka*, [w:] B. Kaczmarczyk, P. Kobes (red.), *Racjonalizacja systemu zarządzania kryzysowego. Wprowadzenie do problematyki prawno-organizacyjnej*, tom I, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy, Legnica 2014, s. 83.
[104] J. Falecki, *Zarządzanie kryzysowe w teorii i praktyce…*, s. 9.
[105] *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1982, s. 1006.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

– „sytuacja będąca następstwem zagrożenia, prowadząca w konsekwencji do zerwania lub znacznego osłabienia więzów społecznych, przy równoczesnym poważnym zakłóceniu funkcjonowania instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych przewidzianych w Konstytucji RP"[106],

– „sytuacja powstała w wyniku załamania się stabilnego dotąd procesu rozwoju, grożąca utratą inicjatywy i koniecznością godzenia się na przyjmowanie niekorzystnych warunków, wymagająca podjęcia zdecydowanych wszechstronnych kroków zaradczych"[107].

– „forma (faza) konfliktu, w wyniku którego dochodzi do gwałtownego wzrostu napięcia między stronami ,w wyniku czego może nastąpić konflikt zbrojny"[108].

Powyższe słownikowe definicje kryzysu wydają się być w wysokim stopniu ogólne, ponieważ nawet w potocznym rozumieniu nie każdy przełomowy, decydujący moment nazywa się kryzysem. Zjawisko to uznaje się natomiast za zaburzenie i zachwianie tego, co nazywamy stanem normalnym, stabilnym i przewidywalnym, czy określa również sytuacje, w których zagrożone jest życie, mienie i środowisko, co jest istotne w aspekcie zarządzania kryzysowego. Podkreślić należy, że pojęcie kryzysu nie jest definiowane w polskich aktach prawnych, natomiast w pracach naukowych i publikacjach jest różnie określane przez naukowców oraz praktyków i zawiera zarówno wiele wspólnych, jak i odmiennych treści.

I tak Władysław Kopaliński definiuje „kryzys" jako „moment, okres przełomu, przesilenia, decydujący zwrot, okres załamania gospodarczego"[109].

Joanna Rogozińska-Mitrut zwraca uwagę, że kryzys jest to „sytuacja, w której istnieje zagrożenie dla podstawowych wartości, interesów oraz celów instytucji i grup społecznych, lub w której zagrożone są prawa i swobody obywateli, ich życie i mienie przez dłuższy czas i na znacznym obszarze". Jednocześnie zauważa, że przyczynami takiego stanu mogą być zjawiska zewnętrzne (zjawiska fizyczne, agresja, działania militarne, zjawiska ekonomiczne, napływ uchodźców), jak i wewnętrzne (katastrofy, strajki, niepokoje społeczne)[110].

Warto przytoczyć szerokie i ogólne ujęcie kryzysu Zbigniewa Andrzejczaka, który pod tym pojęciem rozumie sytuację o „charakterze niemilitarnym lub polityczno-militarnym, której skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach, środowisku na znacznych obszarach, bezpieczeństwu obywateli i porządkowi publicznemu oraz bezpieczeństwu i konstytucyjnemu ustrojowi państwa, a zapobieganie im i likwidacja ich skutków jest podejmowana z zastosowaniem zwykłych lub nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów administracji publicznej i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji, w tym sił zbrojnych, działających pod jednolitym kierownictwem"[111].

---

[106] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2002, s. 61.
[107] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008, s. 67.
[108] *Słownik podstawowych terminów dotyczących bezpieczeństwa państwa*, AON, Warszawa 1994, s. 13.
[109] W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, PW Wiedza Powszechna, Warszawa 1990, s. 285.
[110] J. Rogozińska-Mitrut, *Podstawy zarządzania kryzysowego*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2010, s. 51.
[111] Z. Andrzejczak, *Koncepcja doskonalenia Krajowego Systemu Zarządzania Kryzysowego w aspekcie ustaw o stanach nadzwyczajnych*, „Myśl Wojskowa" 2005, nr 1, s. 43.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

Według natowskich poglądów, aby kryzys mógł zaistnieć, powinno być spełnionych kilka istotnych wymogów, takich jak:

- musi stwarzać realne lub wiarygodne zagrożenie,
- musi być o odpowiedniej skali,
- występuje nagle i jest nieprzewidywalny,
- występuje presja wydarzeń i deficyt czasu,
- brak pewności co do rozwoju sytuacji oraz pewności w zakresie sposobów, metod i techniki reagowania,
- musi nastąpić eskalacja wydarzeń[112].

Poszukując ostatecznej definicji kryzysu, można przyjąć jej treść sformułowaną przez Waldemara Kitlera, według którego „kryzys w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego jest kulminacją nagromadzonych zdarzeń, stanów rzeczy (zagrożeń, konfliktów, szans) w dziedzinie życia społecznego, gospodarczego, politycznego i innych dziedzinach działalności państwa (wielu państw) i innych organizacji, będąc krytycznym rezultatem działalności człowieka przeciwko człowiekowi lub prawom natury, a także zjawisk wynikających z działania sił natury lub awarii technicznych, którym przeciwdziałanie przekracza możliwości rutynowych działań"[113].

Analizując prezentowane definicje możemy stwierdzić, że istotę kryzysu stanowi wzajemne oddziaływanie tych trzech elementów – czasu, zagrożenia i zaskoczenia. Oznacza to, że z kryzysem mamy do czynienia w sytuacjach nagłego zagrożenia interesu podmiotu powstałego w sposób nieplanowany, wbrew jego oczekiwaniom. Kryzys to również zachwianie dotychczasowego stanu stabilizacji. Stąd można postawić tezę, że kryzys stanowi zburzenie stabilizacji, gdzie po skutkach jego działania powinna nastąpić ponownie stabilizacja, jakościowo inna, ale przede wszystkim spełniająca standardy bezpieczeństwa. Kryzys stanowi apogeum wszelkich sytuacji, gdzie w wyniku jego skutków następuje „zerwanie" dotychczasowych stosunków prawnych, organizacyjnych, społecznych lub innych. Z tego wynika, że zjawisko kryzysu jest raczej krótkotrwałe i stanowi pewien etap sytuacji doprowadzających do ich oraz zakończenia. Ponadto z analizowanych definicji wynikają cechy wspólne pojęcia „kryzys", do których można zaliczyć:

- kulminację negatywnych zdarzeń, okres przełomu,
- nagłość i nieprzewidywalność zjawiska,
- skutki zjawiska zagrażające cennym wartościom dla podmiotu,
- przeciwdziałanie zjawisku wymaga zastosowania nadzwyczajnych środków,
- negatywne przyczyny zjawiska wynikające z zewnątrz lub wewnątrz podmiotu.

Jednocześnie z powyższych definicji wynika, że kryzys jest szczególnym stanem lub procesem, zawsze oznacza przełom między dwiema fazami jakiegoś procesu, może być mniej lub bardziej dotkliwy, mieć różny zakres, czas trwania, ale zawsze kończy dotychczasowy stan rzeczy, jest naruszeniem stanu równowagi, niezakończony na czas powoduje przerwanie cyklu rozwojowego[114].

[112] E. Jendraszczak, W. Kozłowski, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Wyd. MON-DSO, Warszawa 1997, s. 9.
[113] W. Kitler, *Zarządzanie kryzysowe w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, [w:] G. Sobolewski, D. Majchrzak (red.), *Zarządzanie kryzysowe…*, s. 20.
[114] Por. W. Kitler, *Wybrane aspekty kierowania państwem w sytuacjach kryzysowych w obronie narodowej RP wobec wyzwań i zagrożeń współczesności*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1999, s. 69.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

Nasuwa się stwierdzenie, iż prezentowane definicje charakteryzują stan rzeczywistej, bądź też odczuwalnej utraty kontroli nad toczącymi się procesami lub funkcjonowaniem organizacji przy jednoczesnej nieprzewidywalności rozwoju sytuacji i braku koncepcji jej opanowania. Kryzys zawsze stanowi swoiste wyzwanie do podjęcia kroków zaradczych w sytuacji, która stanowi naruszenie podstawowych, powszechnie uznawanych za warte ochrony i obrony wartości i interesów danego podmiotu. Do mierzenia skali kryzysu używa się wielkości środków zastosowanych do jego opanowania, gdyż może się okazać, że zastosowane środki zaradcze nie zawsze muszą być wprost proporcjonalne do skali niebezpieczeństwa danej sytuacji. W innym ujęciu za miernik rangi (rozmiaru) kryzysu uważa się poziom zdezorganizowania procesów (więzi) społecznych, gospodarczych lub politycznych w danej organizacji. Kryzys może mieć zatem znaczenie subiektywne, wyrażając ocenę danego zjawiska poczynioną przez określony podmiot abstrahujący. Ma on też postać obiektywną, bowiem bez względu na jego subiektywne oceny istnieje i oddziałuje na daną organizację. Kryzys wreszcie ma charakter procesualny, rozwija się, ma postać niepowtarzalną i coraz bardziej złożoną[115].

W kryzysie czas odgrywa dominującą rolę. Zmienna czasu zwykle powoduje ekstremalny rozwój sytuacji. W niektórych przypadkach czas jest czynnikiem, który obniża skalę zagrożenia po jego kulminacji. Stąd wynika, iż czas może wpływać pozytywnie i negatywnie na zjawisko kryzysu. Charakterystyczną cechą kryzysu jest stan zaskoczenia, wynikający z opóźnionego zidentyfikowania sytuacji. Jeżeli jednak symptomy kryzysu są odpowiednio wcześnie rozpoznane, wówczas stan zaskoczenia traci zwoje znaczenie. Natomiast w przypadku rozpoznania sytuacji dopiero w stanie kryzysu stan zaskoczenia trwa tak długo, jak długo nie będzie podjęte racjonalne przeciwdziałanie. Stan zaskoczenia nasila się w sytuacjach rozwoju zagrożeń po eskalacji zjawiska, w przypadku błędnej ingerencji lub jej braku ze strony człowieka lub sił natury. Kryzys nie pojawia się nagle, mimo że może być gwałtowny, rozwija się również od zarodka do pełnej postaci. Stąd w sytuacjach kryzysowych można mówić o pewnej ewolucji przyczyn w kryzys. Jeżeli potrafimy zdefiniować przyczynę, wówczas należy opracować plan zapobiegający eskalacji zdarzeń powodujących kryzys. W ewolucji przyczyn w kryzys wyróżniamy fazę płynnego rozwoju sytuacji kryzysowej w gwałtowną. Rozwój sytuacji kryzysowej wynika z jej charakteru i podjętych działań zapobiegawczych. Kryzys poprzez działania zapobiegawcze zawsze wymusza potrzebę kolejnych zmian[116].

Należy podkreślić, że ocena kryzysu w znacznej mierze zależy od punktu obserwacji. Każde zdarzenie inaczej wygląda, gdy spojrzymy na nie z pewnej perspektywy czasu, inaczej – gdy obserwujemy je z zewnątrz w trakcie jego trwania, a jeszcze inaczej, gdy jesteśmy jego uczestnikami[117]. Kryzys jako specyficzny proces lub też stan, posiadający swoje źródła i przyczyny, może być prognozowany, rozpoznawany, identyfikowany, analizowany i poddany ocenie, a zatem (na podstawie uzyskanych ocen i prognoz) mogą zostać podjęte określone kroki (czynności) zaradcze. Wobec tego kryzys, chociaż w ograniczonym zakresie, jest zjawiskiem sterowalnym[118].

[115] E. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2007, s. 34.
[116] Por. A. Czupryński, *Czynniki zjawiska kryzysogennego…*, s. 127.
[117] Por. A. Czupryński, B. Wiśniewski, J. Prońko, *Uwarunkowania kryzysów polityczno-militarnych*, Biuletyn SG nr 33, s. 14.
[118] Szerzej: A. Bujak, *Zarys teorii kryzysu i reagowania kryzysowego*, „Zeszyty Naukowe WSOWLąd" 2004, nr 3 (133), s. 7.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

W rozważaniach dotyczących pojęcia kryzysu należy również uwzględnić obowiązującą w literaturze problemu typologię kryzysu ze względu na następujące kryteria:

– usytuowanie źródła kryzysu (wewnętrzne, zewnętrzne),
– charakter kryzysu (polityczno-militarny, niemilitarny),
– skalę występowania (globalny, regionalny, lokalny),
– czas trwania (krótkotrwały, długotrwały, permanentny),
– zasięg geopolityczny (międzynarodowy, narodowy),
– częstotliwość występowania (jednorazowy, powtarzający się, cykliczny),
– symptomy zagrożeń (oczekiwany, nieoczekiwany),
– szybkość rozprzestrzeniania się (bardzo szybkie, szybkie, wolne),
– obszar zagrożenia (miejscowy, lokalny, na terytorium jednego lub większej liczby państw)[119].

W dalszych rozważaniach przed analizą pojęcia **sytuacja kryzysowa** celowe jest przedstawienie i zinterpretowanie pojęcia „sytuacja". Zgodnie z *Małym słownikiem języka polskiego* sytuacja to „zespół okoliczności, położenie, w jakim się kto znajduje, ogół warunków, w których się coś dzieje, coś rozwija"[120]. Pojęcia tego używa się dla określenia zmienności i czasowości układów wzajemnych relacji między człowiekiem a elementami jego otoczenia, wyznaczonymi przez cele działania, a więc sytuacja jest tym wszystkim, co w toku działania się zmienia, czyli układem elementów otoczenia w określonym czasie[121]. Natomiast w szeroko rozumianym bezpieczeństwie bardzo często używa się pojęcia „sytuacja kryzysowa". Zjawisko sytuacji kryzysowej postrzegane jest zarówno w stosunkach międzynarodowych, jak i wewnętrznych każdego państwa. Definiowanie sytuacji kryzysowej i jej apogeum w postaci kryzysu odnosi się do wszelkich sytuacji zagrażających dotychczas postrzeganej stabilizacji w danym środowisku. Pod pojęciem sytuacji kryzysowej ujmowane są wszelkie okoliczności doprowadzające podmiot działania do konieczności podjęcia rozstrzygnięć wobec zaistniałej sytuacji. Natomiast kryzys stanowi apogeum nierozwiązanej sytuacji kryzysowej, do której rozwiązania należy zastosować środki i procedury szczególnego działania[122]. I chociaż sytuacja kryzysowa w potocznym jej znaczeniu utożsamiana jest z kryzysem, to istnieją między nimi różnice, które Waldemar Kitler określa następująco:

– kryzys jest elementem sytuacji kryzysowej,
– każdy kryzys jest sytuacją kryzysową, lecz nie każda sytuacja kryzysowa zawiera w sobie element kryzysu (fazę kryzysu),
– w odróżnieniu od kryzysu, sytuacja kryzysowa w chwili pojawienia się jej symptomów nie musi wywoływać zmian w istocie organizacji, lecz stanowi wyzwanie dla jej funkcjonowania[123].

---

[119] Por. T. Leszczyński, *Źródła kryzysów wymagających reagowania kryzysowego państwa*, „Myśl Wojskowa" nr 5, Warszawa 2005, s. 5.
[120] *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1990, s. 793.
[121] K. Markiewicz, M. Wawer (red.), *Problemy społeczne we współczesnych organizacjach,* Warszawa 2005, s. 41.
[122] Por. A. Czupryński, *Czynniki zjawiska kryzysogennego na obszarze kraju*, „Problemy Ochrony Granic", Biuletyn CSSG nr 31, Kętrzyn 2005, s. 123.
[123] E. Nowak, W. Kitler, A. Skrabacz, K. Gąsiorek, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacji klęski żywiołowej*,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

Podobnie jak pojęcie kryzysu, pojęcie „sytuacji kryzysowej" w literaturze przedmiotu jest różnie definiowane.

Zgodnie ze *Słownikiem terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* sytuacja kryzysowa to „stan narastającej destabilizacji, niepewności i napięcia społecznego, stwarzający zagrożenie w szczególności dla integralności terytorialnej, życia, zdrowia, mienia, dziedzictwa kulturowego, środowiska lub infrastruktury krytycznej, w tym spowodowane zdarzeniem o charakterze terrorystycznym, charakteryzujący się możliwością utraty kontroli nad przebiegiem wydarzeń albo eskalacji zagrożenia"[124]. Tak ogólnie ujęta sytuacja kryzysowa odpowiada za sytuacje wywołane szeroką gamą zagrożeń związanych z klęskami żywiołowymi, zagrożeń społecznych, cywilizacyjnych, terrorystycznych oraz zagrożeń wywoływanych przez działania przestępcze czy związanych z zagrożeniami polityczno-militarnymi.

W *Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* sytuację kryzysową zdefiniowano jako „sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków". Podkreślić należy, że obowiązująca w polskim prawodawstwie definicja uzależnia zaistnienie sytuacji kryzysowej wyłącznie od wystąpienia zagrożenia, które wpływa negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia lub środowiska, a jednocześnie powoduje znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków. Według Waldemara Kitlera oznacza to również, że ustawodawca nie wykluczył realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem sytuacji kryzysowej, a więc realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego również czasie stanów nadzwyczajnych[125]. W opinii Trybunału Konstytucyjnego ustawa zasadnicza zawiera zamknięty katalog stanów nadzwyczajnych, ustanawiając tym samym zakaz wprowadzania na drodze ustawowej innych stanów nadzwyczajnych. Wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych jest, w świetle art. 228 ust. 1 Konstytucji, dopuszczalne „w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające", to znaczy, jeżeli są niewystarczające dla ich zwalczania. Niedopuszczalność stosowania w sytuacji kryzysowej nadzwyczajnych środków działania oznacza, że sytuacja mieści się w tzw. normalnym funkcjonowaniu państwa. Poprzestanie władz na stwierdzeniu sytuacji kryzysowej oznacza, że w ich ocenie powstałe zagrożenia nie uzasadniają wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, czyli nie występuje potrzeba ograniczania praw i wolności, a do pokonania tych zagrożeń wystarczają „normalne" środki[126].

Powyższa konstatacja jednocześnie nie wyklucza realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego również w czasie stanów nadzwyczajnych. W ocenie wspomnianego Waldemara Kitlera z ustawowych treści przedmiotowego pojęcia wynika, że sytuacją

„Zeszyt Problemowy" 2006, nr 1 (45), TWO, Warszawa 2006, s. 29.

[124] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, AON, Warszawa 2008, s. 142.

[125] Por. W Kitler, *Zarządzanie kryzysowe w Polsce, stan obecny i perspektywy* [w:] G. Sobolewski, D. Majchrzak (red.), *Zarządzanie kryzysowe*…, s. 24.

[126] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07, sentencja została ogłoszona dnia 30 kwietnia 2009 r. w Dz.U. nr 65, poz. 553.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

kryzysową może być m.in.: klęska naturalna, katastrofa techniczna, masowa migracja, bieda, bezrobocie, zjawiska patologii społecznej, przestępczość pospolita i kryminalna, ograniczenie podaży surowców i dóbr przetworzonych, załamanie rynków finansowych, masowe strajki, ataki terrorystyczne, wojna domowa, zbrojne powstania, zamieszki wewnętrzne, konflikt zbrojny międzynarodowy, z konfliktem w skali wojny włącznie, i wiele innych sytuacji, zjawisk i zdarzeń[127].

Natomiast Piotr Sienkiewicz podkreśla, że sytuacja kryzysowa występuje wówczas, „gdy pojawiają się takie zagrożenia (wewnętrzne lub zewnętrzne), które mogą spowodować zakłócenia podstawowych cech danej organizacji, ograniczenie warunków jej funkcjonowania, a tym samym sprzyjają utracie zdolności rozwoju, a nawet przetrwania danej organizacji"[128]. W takim znaczeniu każda sytuacja kryzysowa jest konsekwencją istniejących i nowo pojawiających się zagrożeń. Jednak dopóki poziom tych zagrożeń nie wywołuje zakłóceń normalnego funkcjonowania (nie powoduje ograniczeń) danego podmiotu, dopóty nie można mówić o sytuacji kryzysowej. Z tego wynika, że sytuacje kryzysowe mają charakter subiektywny, zależny od poziomu zagrożenia akceptowanego przez dany podmiot[129].

Na podstawie dotychczasowych rozważań należy stwierdzić, że nie istnieje jedna, uzgodniona i przyjęta definicja sytuacji kryzysowej. Próbę połączenia różnych poglądów podjął Ryszard Wróblewski, którego definicja jest użyteczna dla dalszych rozważań i który przez sytuację kryzysową rozumie „zespół okoliczności zewnętrznych i wewnętrznych wpływających na dany układ (system) w ten sposób, iż zaczyna się w nim i jest kontynuowany proces zmienny, w rezultacie czego dochodzi do zachwiania równowagi, a następnie jej przywrócenia, dzięki podjętym środkom regulacji (nadzwyczajne działania)"[130]. Podkreślić należy, że ta definicja zawiera szerokie spektrum okoliczności powodujących sytuację kryzysową, obejmuje wszystkie rodzaje zagrożeń, począwszy od wewnętrznych i zewnętrznych, poprzez naturalne i technologiczne, aż po militarne.

Z analizy przedstawionych powyżej definicji wynika, że sytuacja kryzysowa obejmuje wszelkie zdarzenia doprowadzające do kryzysu, jego fazę eskalacji oraz działania zmierzające do likwidacji lub neutralizacji jej skutków. Sytuacja kryzysowa obejmuje przyczyny powstania kryzysu, jego apogeum w postaci kryzysu oraz sytuacje łagodzące skutki kryzysu, które doprowadzają do stabilności. Jeżeli sytuacja kryzysowa jest zjawiskiem długotrwałym, to samo zjawisko kryzysu zawarte w niej cechuje się krótkotrwałością, dynamiką zagrożeń w stosunku do poprzedniego stanu. Sytuacja kryzysowa w odróżnieniu od kryzysu nie cechuje się krótkotrwałością. Z zasady sytuacja kryzysowa rozwija się stopniowo, a przyczyn jej rozwoju jest wiele. Brak reakcji we właściwym czasie na zagrożenia powoduje, iż przybierają one zdecydowany charakter i następuje ich eskalacja w określonej formie. Dlatego też istotne jest rozpoznanie symptomów sytuacji kryzysowej i wczesne przeciwdziałanie

[127] Por. W Kitler, *Zarządzanie kryzysowe w Polsce, stan obecny i perspektywy*, [w:] G. Sobolewski, D. Majchrzak (red.), *Zarządzanie kryzysowe…*, s. 24.
[128] P. Sienkiewicz, *Analiza systemowa sytuacji kryzysowych*, „Zeszyty Naukowe AON" 2001, nr 4, s. 31.
[129] G. Sobolewski, *Zagrożenia kryzysowe*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 15.
[130] R. Wróblewski, *Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1996, s. 10.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

przejścia jej w kryzys. Należy przypuszczać, iż brak właściwego przeciwdziałania sytuacji kryzysowej z pewnością doprowadzi do kryzysu. Uniknięcie wszystkich kryzysów jest niemożliwe, jednakże zawsze istnieją możliwości ich ograniczania oraz minimalizowania ich skutków. Natomiast wszelkie działania podjęte po zidentyfikowaniu kryzysu są działaniami spóźnionymi.

Jednocześnie należy zauważyć, że sytuacja kryzysowa jest konsekwencją zagrożeń, które przy braku reakcji we właściwym czasie eskalują oraz wpływają negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia lub środowiska. Sytuacja kryzysowa rozwija się stopniowo, a do jej rozwiązania należy zastosować stosowne siły i środki, w przeciwnym razie osiągnie apogeum w postaci kryzysu. Przyczyną wywołującą sytuację kryzysową mogą być klęski żywiołowe, niekorzystne zjawiska społeczne i działania przestępcze, ataki terrorystyczne czy zagrożenia polityczno-militarne[131]. Sytuacja kryzysowa wpływa negatywnie na funkcjonowanie i możliwości działania odpowiednich organów administracji publicznej, a przeciwdziałanie jej rozwojowi wymaga zastosowania zwiększonych ilości sił i środków, których zazwyczaj jest niedobór. Dlatego też niezwykle istotne jest wczesne rozpoznanie symptomów sytuacji kryzysowej i przeciwdziałanie jej eskalacji w kryzys. Można przyjąć, że dla zaistnienia sytuacji kryzysowej muszą być spełnione następujące przesłanki:

– sytuacja musi wpływać negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska,
– musi zostać przekroczony poziom zagrożeń wywołujący zakłócenia w normalnym funkcjonowaniu podmiotu,
– muszą nastąpić niedostatki w siłach i środkach organu właściwego do zwalczania zagrożenia lub usuwania jego skutków.

Z analizy definiowanych cech zjawiska sytuacji kryzysowych wynika, iż istotą ich jest niepewność co do ich rozwoju, ograniczony czas na reakcję oraz załamanie się dotychczasowego porządku prawnego, ekonomicznego, społecznego, militarnego lub innego. Sytuacje kryzysowe mogą występować w różnej formie i mogą być przez różne podmioty różnie postrzegane. Takie same sytuacje dla różnych podmiotów mogą posiadać odmienne znaczenie. Jedni mogą daną sytuację definiować i postrzegać jako sytuację kryzysową, natomiast drudzy mogą takie samo zjawisko postrzegać w odmiennych kategoriach. Z sytuacją kryzysową i jej postrzeganiem związany jest poziom zagrożeń akceptowanych lub nieakceptowanych społecznie. O sytuacji kryzysowej będziemy mówić wówczas, jeżeli poziom zagrożeń akceptowanych wykracza poza jego granice i stwarza zagrożenia nieakceptowane w świetle prawa międzynarodowego, wewnętrznego oraz świadomości społecznej w danej sytuacji. Poziom zagrożeń akceptowanych, nieakceptowanych i krytycznych jest różny w różnych sytuacjach kryzysowych. Nie jest możliwe określenie jednego poziomu zagrożeń i ich akceptacji oraz poziomu krytycznego, ponieważ każdorazowo wynika to z charakteru zagrożeń, jego przyczyn i przewidywanych skutków. Stąd w sytuacjach kryzysowych wymagane jest wczesne podjęcie działań. W przypadku eskalacji

[131] J. Falecki, *Teoretyczne aspekty zarządzania kryzysowego*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe. Teoria, praktyka, konteksty, badania*, WSPol., Szczytno 2011, s. 54.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

przyczyn i wybuchu kryzysu konieczne jest natychmiastowe działanie ograniczające jego skutki, a w następnej kolejności usuwanie ich i doprowadzanie zjawiska do sytuacji niezagrażającej bezpieczeństwu. Istotą działania w pojawiających się sytuacjach kryzysowych jest niedopuszczenie, by poziom zagrożeń osiągnął pułap zagrożeń krytycznych, w wyniku których dochodzi do kryzysu w danej sferze[132].

Każda sytuacja kryzysowa jest inna, jednak sytuacje kryzysowe posiadają cechy wspólne, do których zaliczamy: zaskoczenie i presję czasu, niewystarczającą ilość oraz niepewność informacji, utratę kontroli nad sytuacją, pojawienie się paniki, system nie nadąża reagować na prawdziwe bądź odczuwalne wydarzenia, które stają się coraz bardziej groźne, decydenci koncentrują się na krótkoterminowym planowaniu działania. Dlatego też decydującego znaczenia nabiera dostosowanie planowanych reguł działania do danej sytuacji, z ograniczeniem kolegialnych, wydłużających reakcję, reguł wypracowania decyzji[133].

Analiza pojęcia i zjawiska **kryzysu i sytuacji kryzysowej** pozwala zdefiniować zależności pomiędzy nimi. Sytuacja kryzysowa jest zjawiskiem szerszym od kryzysu. Na sytuację kryzysową składa się szereg przyczyn, których wpływ wzajemnie na siebie jest różny. Trudno jest określić, która zmienna decyduje o rozwoju sytuacji w kierunku kryzysu. Natomiast z chwilą zidentyfikowania sytuacji kryzysowej i określenia jej charakteru można poprzez właściwe przeciwdziałanie nie dopuścić do jej eskalacji i przejścia w kryzys. Z chwilą osiągnięcia apogeum sytuacji kryzysowej wyodrębnia się czytelne zjawisko kryzysu o określonym charakterze i skutkach w stosunku do stanu lub sytuacji standardowej. Wynika stąd, że kryzys jest jedną z faz sytuacji kryzysowych[134].

Według Jarosława Gryza i Waldemara Kitlera o istocie kryzysu i sytuacji kryzysowej przesądzają następujące cechy:

- każdy kryzys jest sytuacją kryzysową;
- pojęcie sytuacji kryzysowej jest nadrzędne wobec pojęcia kryzysu;
- kulminacyjnym elementem sytuacji kryzysowej, jeśli nie zdoła się zaradzić jej czynnikom na etapie eskalacji, jest kryzys;
- sytuacja kryzysowa rozpoczyna się z chwilą pojawienia się jej symptomów, które charakteryzują się przekroczeniem subiektywnie postrzeganego poziomu ryzyka, które dla danego podmiotu stanowią granicę akceptowalnego poziom bezpieczeństwa;
- sytuacja kryzysowa obejmuje: fazę przedkryzysową; kryzys oraz fazę pokryzysową;
- niepodjęcie stosownych działań zaradczych może doprowadzić, w zależności od charakteru sytuacji, do wojny, całkowitego upadku (likwidacji) organizacji lub innego (gorszego lub lepszego) stanu jej funkcjonowania, a także do innej sytuacji kryzysowej;
- sytuacja kryzysowa, w jakiej znajduje się dany podmiot, stwarza nie tylko zagrożenie, lecz może być również szansą jego rozwoju[135].

Przyjmuje się, że kryzys jest kulminacyjną fazą narastającej sytuacji kryzysowej, po-

[132] Por. A. Czupryński, *Czynniki zjawiska kryzysogennego…*, s. 134.
[133] Por. W. Kitler, *Problemy zarządzania kryzysowego w państwie*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2000, s. 40.
[134] Por. A. Czupryński, *Czynniki zjawiska kryzysogennego…*, s. 131.
[135] Por. J. Gryz, W. Kitler (red.), *System reagowania kryzysowego*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 23.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

wstającą w wyniku pojawiających się niespodziewanie okoliczności. W fazie tej dominującą rolę odgrywa fakt prawdziwej lub odczuwalnej utraty kontroli nad rozwijającą się sytuacją oraz brak koncepcji na jej opanowanie. Natomiast sytuacja kryzysowa to zespół okoliczności zewnętrznych i/lub wewnętrznych, w jakich znajduje się dany podmiot, jego część lub określona dziedzina jego działalności, wpływających na jego funkcjonowanie w taki sposób, iż zaczyna się w nim i jest kontynuowany proces zmian, w rezultacie czego dochodzi do zachwiania równowagi i utraty możliwości kontroli nad przebiegiem wydarzeń albo eskalacji zagrożenia jego interesów[136]. Sytuacja kryzysowa może zakłócić wiele dziedzin funkcjonowania państwa, a w rezultacie społeczeństwa. W wypadku kryzysów zewnętrznych zakłóceniu mogą ulec stosunki dyplomatyczne z innymi państwami, międzynarodowa wymiana handlowa, współpraca technologiczna, naukowa i wiele innych dziedzin, zaś w razie kryzysu o charakterze wewnętrznym zakłócone mogą być działania gospodarcze (inwestycje, rynek, usługi itd.), stosunki społeczne i polityczne, funkcjonowanie systemu oświaty, administracji publicznej i wiele innych dziedzin działalności państwa. W rezultacie to wszystko trzeba odbudować (przywrócić, odtworzyć, reaktywować)[137].

W obszarze szeroko rozumianego bezpieczeństwa bardzo często posługujemy się pojęciem kryzysu i sytuacji kryzysowej, które w literaturze są rozmaicie definiowane. Jednocześnie kryzys jest często mylony i zamiennie stosowany z sytuacją kryzysową i na odwrót. Należy zauważyć, że pod pojęciem sytuacji kryzysowych ujmuje się wszelkie okoliczności doprowadzające podmiot działania do konieczności podjęcia rozstrzygnięć wobec zaistniałej sytuacji, natomiast kryzys stanowi apogeum nierozwiązanej sytuacji kryzysowej.

Niezależnie od postrzegania danych zjawisk wydaje się zasadne postrzeganie ich przez pryzmat zaskoczenia, ograniczonego czasu oraz charakteru zagrożenia, którego są konsekwencją.

Dlatego też jednym z elementów przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym jest zarządzanie kryzysowe, które skupione jest głównie na zapobieganiu, przeciwdziałaniu oraz sprawnym usuwaniu skutków kryzysu i w konsekwencji szybkim przywróceniu podstawowych funkcji organizacji dotkniętej kryzysem, a w szczególności na zapewnieniu minimalnego poziomu funkcjonowania organizacji, państwa. Powyższe jest realizowane m.in. poprzez: analizę zagrożeń związanych z rozwojem cywilizacyjnym lub działaniem sił natury, proces zapobiegania tym zagrożeniom, wypracowywanie procedur działania, monitoring zagrożeń, alarmowanie w wypadku wystąpienia zagrożeń, wypracowanie i przekazywanie decyzji w zakresie zarządzania kryzysowego oraz monitoring ich wykonania, koordynację działań ratowniczych.

1.4. Pojęcie i istota zarządzania kryzysowego

Zarządzanie kryzysowe jest jednym z elementów bezpieczeństwa narodowego. Dotyczy działań organów władzy mających na celu ograniczenie wystąpienia potencjalnej sytuacji

[136] W. Kitler, A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2010, s. 82.
[137] Ibidem.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

kryzysowej, a w wypadku jej pojawienia się – szybkiej jej likwidacji oraz minimalizowania i usuwania skutków. Zarządzanie kryzysowe obejmuje nie tylko działania realizowane podczas trwania sytuacji kryzysowej, ale także wiele przedsięwzięć podejmowanych przed jej ewentualnym zaistnieniem w celu zapobieżenia potencjalnym zagrożeniom oraz ograniczenia ich skutków. Ponadto obejmuje przedsięwzięcia realizowane po opanowaniu sytuacji kryzysowej mające na celu likwidację jej skutków oraz przyczyn. Zarządzanie kryzysowe jest stosunkowo nowym obszarem w dziedzinie bezpieczeństwa, dynamicznie rozwijającym się, podlegającym zmianom i doskonaleniu w trakcie swojego funkcjonowania.

Pojęcie „zarządzanie kryzysowe" jest stosunkowo nowym, robiącym błyskawiczną karierę, ale wieloznacznym i nie do końca zdefiniowanym. Aby przedstawić istotę „zarządzania kryzysowego", konieczne jest zdefiniowanie terminu „zarządzanie". W literaturze przedmiotu można spotkać opisowe i intuicyjne definicje terminu **zarządzanie** oraz definicje, których autorzy poszukują istoty pojęcia „zarządzanie" poprzez pryzmat jego funkcji.

Jedną z najczęściej stosowanych definicji zarządzania jest opracowana przez wybitnego badacza tego obszaru, Ricky'ego W. Griffina, który uznał, że zarządzanie to „ustawiczny proces tworzenia reguł ładu w danym układzie w postaci norm, planów, instrukcji i innych dokumentów oraz zestaw działań obejmujący planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przewodzenie (tj. kierowanie ludźmi i kontrolowanie) skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne) i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny"[138].

Natomiast według Andrzeja K. Koźmińskiego „zarządzanie jest zespołem działań lub procesów mających na celu koordynację i integrację użytkowania zasobów dla osiągnięcia celu organizacyjnego przez ludzi przy użyciu techniki i informacji w zorganizowanych strukturach"[139].

Harold Koontz i Cyril O'Donnel uważają, że „zarządzanie to sztuka obejmująca osiąganie celów poprzez ludzi i z ludźmi w formie zorganizowanych grup oraz kształtowania środowiska, w którym ludzie mogą działać jako jednostki i równocześnie współdziałać w osiąganiu celów zbiorowych"[140].

Warto przywołać także, użyteczną jak się wydaje dla dalszych rozważań, definicję zarządzania Jamesa A.F. Stonera, Edwarda R. Freemana, Daniela R. Gilberta, w której autorzy określają zarządzanie jako „proces planowania, organizowania, przewodzenia i kontrolowania pracy członków organizacji oraz wykorzystania wszelkich dostępnych zasobów organizacji do osiągnięcia jej celów"[141]. Istotą powyższego pojęcia „zarządzanie" jest jego ukierunkowanie na sprawne i skuteczne osiągnięcie założonych celów organizacji (systemu). Ponadto jest procesem dysponowania wszystkimi strukturami i zasobami organizacji (systemu). Zawiera cztery podstawowe funkcje zarządzania: planowanie, organizowanie, przewodzenie i kontrolę, które dziś są kanonem procesu zarządzania[142]. Przy

[138] R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 38.
[139] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2010, s. 165.
[140] H. Koontz, C. O'Donnel, *Zasady zarządzania*, PWN, Warszawa 1969, s. 26.
[141] J.A.F. Stoner, R.F. Freeman, D.R. Gilbert Jr, *Kierowanie*, PWN, Warszawa 1999, s. 613.
[142] W literaturze przedmiotu pojawiają się również mniej istotne funkcje zarządzania, takie jak: budżetowa-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

czym planowanie rozumiane jest jako określenie celów organizacji (systemu) i sposobów ich realizacji. Natomiast organizowanie to podział zadań i zasobów organizacji (systemu) umożliwiający – w najlepszy sposób – realizację uprzednio przygotowanych planów. Przewodzenie[143] określa, w jaki sposób decydent kieruje podwładnymi w celu wspólnego osiągania założonych celów. Zadaniem kontroli jako końcowej fazy procesu zarządzania jest monitorowanie przebiegu działania organizacji (systemu), porównanie otrzymanych wyników z planami, ich analiza i wprowadzenie ewentualnych korekt.

Analiza powyższych definicji na gruncie zarządzania kryzysowego pozwala stwierdzić, że zarządzanie opiera się na planowaniu, podejmowaniu decyzji w sytuacji kryzysowej, organizacji działań i ich koordynacji oraz kontroli ich realizacji. Wymusza więc określenie celów działania, przygotowanie stosownych planów, podział zadań i kompetencji pomiędzy posiadanymi zasobami, przygotowanie procedur realizacji zadań czy organizację obiegu informacji. Istotne znaczenie w zarządzaniu kryzysowym mają także założenia P.F. Druckera, zgodnie z którymi zarządzanie[144]:

– dotyczy przede wszystkim ludzi,
– jest głęboko osadzone w kulturze,
– wymaga prostych i zrozumiałych wartości, celów działania i zadań jednoczących wszystkich uczestników organizacji,
– powinno doprowadzić do tego, by organizacja była zdolna do uczenia się,
– wymaga komunikowania się, czyli obiegu informacji wewnątrz organizacji oraz wymiany informacji z otoczeniem,
– musi być jednoznacznie zorientowane na najważniejszy, ostateczny rezultat.

W literaturze przedmiotu pojęcie **zarządzanie kryzysowe** jest przez różne źródła odmiennie interpretowane. W opinii Waldemara Kitlera „różnorodność treści definicji zarządzania kryzysowego wynika z różnych sposobów podejścia i wiąże się ze specyficznym działaniem abstrakcyjnego podmiotu w trudnej i pełnej zakłóceń sytuacji systemowej, konfliktogennym charakterem stosunków między różnymi podmiotami (głównie o charakterze polityczno-militarnym, ekonomicznym, i społecznym) z działaniem podczas klęsk żywiołowych i katastrof technicznych, obroną cywilną zwłaszcza w zakresie ochrony ludności oraz z planowaniem cywilnym NATO, co wynika z niepoprawnego tłumaczenia i rozumienia zakresu natowskiego Civil Emergency Planning"[145].

W *Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* zarządzanie kryzysowe definiuje się jako „zarządzanie organizacją (systemem) pod presją, realizowane na rzecz rozwiązywania napiętych sytuacji, którego zadaniem jest przygotowanie się do działań mających na celu zapobieganie, przeciwdziałanie i reagowanie w razie wystąpienia zakłóceń stabilności organizacji (systemu) oraz przywrócenie normalnego stanu jego funkcjonowania. Zarządzanie jest procesem decydowania, który składa się z trzech faz: pozyskiwania,

nie, koordynacja, sprawozdawczość, zabezpieczanie kadr.

[143] Niektóre źródła określają tę funkcję jako motywowanie, kierowanie lub decydowanie.

[144] P.F. Drucker**,** *Skuteczne zarządzanie***,** PWN, Warszawa 1994, s. 18.

[145] E. Nowak, W. Kitler, A. Skrabacz, K. Gąsiorek, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacji klęski żywiołowej*, „Zeszyt Problemowy" 2006, nr 1 (45), TWO, Warszawa 2006, s. 35.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

gromadzenia, przetwarzania i dystrybucji informacji"[146]. Ryszard Wróblewski definiuje zarządzanie kryzysowe jako „proces kierowania w państwie, którego celem jest zapobieganie sytuacjom kryzysowym, a w przypadku ich zaistnienia – opanowanie sytuacji, eliminacje zagrożenia i powrót do stanu sprzed wystąpienia zagrożenia"[147].

Jacek Pawłowski zwraca uwagę, że zarządzanie kryzysowe to „część zarządzania organizacją (systemem), realizowane na rzecz rozwiązywania napiętych, odmiennych od normalnej sytuacji, którego zadaniem jest przygotowanie się i działanie mające na celu zapobieganie, przeciwdziałanie i reagowanie w razie wystąpienia zakłóceń stabilności organizacji (systemu), mogących doprowadzić do jej upadku, likwidacji lub innego stanu (w przypadku państwa np.: wojny, okupacji, załamania gospodarczego) oraz przywrócenie normalnego stanu jego funkcjonowania"[148].

Natomiast Piotr Sienkiewicz i Piotr Górny określają zarządzanie kryzysowe jako „proces decyzyjny mający na celu wybór dostosowanej do panującej sytuacji strategii przeciwdziałania rzeczywistym jak i ewentualnym zagrożeniom; sposób zarządzania zasobami systemu zapewniający powrót do stanu normalnego ze stanu sprzed kryzysu lub utrzymania tego stanu mimo wystąpienia symptomów sytuacji kryzysowej"[149].

Krzysztof Zieliński zarządzanie kryzysowe definiuje jako „całokształt rozwiązań systemowych w sferze ochrony ludności, wypełnianych przez władze publiczne wszystkich szczebli, we współdziałaniu z wyspecjalizowanymi organizacjami i służbami w celu zapobiegania sytuacjom niebezpiecznym, stwarzającym zagrożenie dla życia, zdrowia obywateli oraz środowiska"[150].

Inne definicje odnoszące się do zarządzania kryzysowego stanowią, że zarządzanie w tym ujęciu to „szczególny rodzaj kierowania, w którym podstawą oddziaływania na przedmiot kierowania jest sformalizowana hierarchiczna nadrzędność podmiotu kierowania", ale także „zespół działań lub proces mający na celu koordynację i integrację użytkowania zasobów dla osiągnięcia celu organizacyjnego przez ludzi przy użyciu techniki i informacji w zorganizowanych strukturach" oraz „proces decyzyjny realizowany na wielu poziomach organizacji, który ma na celu zapewnić eliminację wykrytych zagrożeń, wykorzystanie zarysowujących się szans oraz efektywne spełnianie przez organizację wszystkich funkcji niezbędnych do osiągania postawionego celu"[151].

Na uwagę zasługują definicje zawarte w projektach ustaw i przyjętej ustawie dotyczącej zarządzania kryzysowego, które obrazują ewolucję tego pojęcia w ramach budowy

[146] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008, s. 179.

[147] R. Wróblewski, *Zarys teorii kryzysu. Zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 1996, s. 39.

[148] J. Pawłowski, *System kierowania bezpieczeństwem narodowym – teoria i praktyka*, [w:] J. Pawłowski, (red.), *Współczesny wymiar bezpieczeństwa. Między teorią a praktyką*, Stowarzyszenie Ruch Wspólnot Obronnych, Warszawa 2011, s. 59.

[149] P. Sienkiewicz, P. Górny, *Analiza systemowa sytuacji kryzysowych*, Wyd. Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2001, s. 32.

[150] K. Zieliński, *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz reagowanie w razie katastrof i klęsk żywiołowych*, Wyd. Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2004, s. 29.

[151] K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe…*, s. 13.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

systemu zarządzania kryzysowego w Polsce. I tak w projekcie *Ustawy o Narodowym Systemie Zarządzania Kryzysowego* zarządzanie kryzysowe zdefiniowano jako „działalność osób i instytucji (ogniw) systemu kierowania państwem, w ramach której podmioty te podejmują decyzje i realizują przypisany im zakres zadań w celu rozwiązania sytuacji kryzysowej lub niedopuszczenia do jej zaistnienia”[152].

W projekcie *Ustawy o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym* przedstawiono zarządzanie kryzysowe jako „działalność polegającą na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym lub przejmowaniu nad nimi kontroli i kształtowaniu ich przebiegu w drodze zaplanowanych działań oraz na odtworzeniu zasobów lub przywróceniu im ich pierwotnego charakteru”[153].

Natomiast w *Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* zarządzanie kryzysowe zdefiniowano jako „działalność organów administracji publicznej będącą elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej”. Według Waldemara Kitlera powyższe pojęcie zarządzania kryzysowego powoduje jego zawężenie do materii zapewnienia bezpieczeństwa ludzi, mienia i środowiska, natomiast sytuacje kryzysowe (kryzysy) mają o wiele szerszy kontekst niż tylko ich ustawowe ujęcie. To powoduje niemałe „zamieszanie” zarówno w teorii, jak i w praktyce problemu ze względu na to, że występują sytuacje o charakterze kryzysowym, dotyczące innych dziedzin i zagrażające wielu innym wartościom chronionym, niż te objęte znaczeniem ustawowym. Skoro zatem zarządzanie kryzysowe polega m.in. na zapobieganiu takim sytuacjom (sytuacjom kryzysowym), przygotowaniu do podejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań oraz reagowaniu w przypadku ich wystąpienia, to oznacza, że w tak pojętym zarządzaniu kryzysowym chodzić powinno o przeciwdziałanie klęskom naturalnym, katastrofom technicznym, masowym migracjom, biedzie, bezrobociu, patologiom społecznym, przestępczości pospolitej i kryminalnej, ograniczeniu podaży surowców i dóbr przetworzonych, załamaniu rynków finansowych, strajkom, terroryzmowi, wojnie domowej, zbrojnym powstaniom, zamieszkom wewnętrznym, konfliktom zbrojnym międzynarodowym, a także o przejmowanie nad nimi kontroli oraz reagowanie na nie w razie ich wystąpienia[154].

Prezentowane powyżej definicje zarządzania kryzysowego przedstawiają wiele interpretacji zarządzania kryzysowego o różnych ujęciach zakresowych tego pojęcia, traktujące głównie o kierowaniu bezpieczeństwem państwa w czasie kryzysu. Optymalną dla dalszych rozważań wydaje się definicja Waldemara Kitlera, przedstawiająca szeroki zakres rozumienia zarządzania kryzysowego, w której autor określa zarządzanie kryzysowe jako „zarządzanie organizacją (systemem) realizowane pod presją, na rzecz rozwiązywania napiętych sytuacji, którego zadaniem jest przygotowanie się i działanie mające na celu zapo-

[152] Projekt *Ustawy o Narodowym Systemie Zarządzania Kryzysowego* z dnia 14.10.2004 r., art. 3.

[153] Projekt *Ustawa o bezpieczeństwie obywateli i zarządzaniu kryzysowym* zgłoszony przez grupę posłów w dniu 23 marca 2006 r.

[154] W Kitler, *Zarządzanie kryzysowe w Polsce, stan obecny i perspektywy* [w:] G. Sobolewski, D. Majchrzak, red., *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego,* AON, Warszawa 2011, s. 25.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

bieganie, przeciwdziałanie i reagowanie w razie wystąpienia zakłóceń stabilności organizacji (systemu) oraz przywrócenia normalnego stanu jej funkcjonowania"[155]. Takie ujęcie zarządzania kryzysowego uwzględnia sytuacje kryzysowe wynikające nie tylko z zagrożeń niemilitarnych, ale i militarnych. Bezpośrednio odwołuje się do realizacji zadań zapobiegania, przeciwdziałania oraz usunięcia skutków sytuacji kryzysowej, a nie traktuje zarządzania kryzysowego jako jedynie kierowania działaniami ratowniczymi. Jednocześnie nie uszczegóławia uczestników zarządzania kryzysowego, co umożliwia realizację zadań zarządzania kryzysowego, nie tylko jak w ustawowej definicji – przez organa administracji publicznej, ale również przez podmioty wykonawcze tworzące podsystem wykonawczy.

Pomimo różnych treści przytoczonych definicji, w większym lub mniejszym stopniu nawiązują one do uniknięcia lub zmniejszenia ryzyka powstania sytuacji kryzysowej, minimalizowania skutków w przypadku jej pojawienia się i do odbudowy. Powyższe łączą z etapami i fazami zarządzania kryzysowego. Zarządzanie kryzysowe jest procesem ciągłym, w którym wyróżnia się dwa etapy i cztery fazy procesu zarządzania kryzysowego. Pierwszy etap, planowania, występuje przed zdarzeniem i obejmuje fazy zapobiegania i przygotowania. Natomiast drugi etap, realizowania, występuje po zdarzeniu i obejmuje fazy reagowania i odbudowy. W fazie zapobiegania realizowane są przedsięwzięcia mające na celu zapobieżenie zagrożeniom albo ograniczenie potencjalnych strat. W fazie przygotowania realizuje się przedsięwzięcia planistyczne mające na celu określenie sposobów reagowania w przypadku określonych sytuacji kryzysowych, a także na podjęciu działań mających na celu powiększenie zasobów, niezbędnych do skutecznego reagowania. W fazie reagowania realizuje się przedsięwzięcia mające na celu likwidację źródeł zagrożeń, ograniczenie ich rozmiaru i skutków, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym. Faza ta charakteryzuje się realizacją zadań pod presją. W fazie odbudowy realizowany jest kompleks przedsięwzięć służących przywracaniu stanu sprzed sytuacji kryzysowej, a w szczególności usunięciu skutków zagrożeń, przywróceniu normalnych warunków funkcjonowania społeczeństwa, gospodarki i środowiska, a także usunięcie przyczyn sytuacji kryzysowej. Jednocześnie należy podkreślić, że realizowane zadania i przedsięwzięcia podczas faz zapobiegania, przygotowania i odbudowy mogą zapobiegać powstawaniu sytuacji kryzysowych, natomiast realizowane zadania w momencie wystąpienia sytuacji kryzysowej, tj. w fazie reagowania, pozwolą na skuteczne ich rozwiązywanie.

Analiza powyższych definicji w pełni potwierdza cechy zarządzania kryzysowego, które według Waldemara Kitlera wyróżniają to pojęcie w aspekcie bezpieczeństwa i do których zalicza on to, że „zarządzanie kryzysowe" jest:

- integralną częścią zarządzania organizacją (systemem),
- dziedziną i specyficznym rodzajem zarządzania bezpieczeństwem, w tym bezpieczeństwem narodowym,
- zarządzaniem organizacją pod presją, w stanie ryzyka,
- rozwiązywaniem napiętych sytuacji przez zespolenie wysiłków różnych podmiotów wykonawczych, gdy nie są w stanie rozwiązać ich w trybie działań rutynowych,

[155] Por. E. Nowak, W. Kitler, A. Skrabacz, K. Gąsiorek, *Zarządzanie kryzysowe*..., s. 36.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

– działaniem na rzecz obniżania napięć i przeciwdziałania konfliktom lub sytuacjom trudnym o charakterze niekonfliktowym,
– przeciwdziałaniem eskalacji kłopotliwych zjawisk,
– działalnością polegającą na przywracaniu stanu normalnego lub utrzymaniu tego stanu mimo wystąpienia symptomów sytuacji kryzysowej[156].

Z analizy przywołanych definicji wynika, że **celem zarządzania kryzysowego** jest minimalizacja potencjalnych zagrożeń oraz sprawne i skuteczne przeprowadzenie działań w przypadku ich zaistnienia. Oczekiwana sprawność i skuteczność w znacznym stopniu jest uzależniona od takich czynników jak umiejętności, kompetencje i wiedza osób kierujących działaniami, jak i jednostek biorących udział w akcjach ratowniczych. W przypadku zarządzania kryzysowego sprawność oznacza zdolność do realizacji zaplanowanych celów, a skuteczność to stopień ich osiągnięcia. Zarządzanie kryzysowe powinno również cechować się racjonalnością podejmowanych działań i właściwym gospodarowaniem posiadanymi zasobami oraz takim ich wykorzystywaniem, które zapewni maksymalizację efektów. Należy wziąć pod uwagę, że najważniejszym celem zarządzania kryzysowego jest minimalizowanie zagrożeń dla życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska, w związku z tym niewłaściwe jest jego odniesienie do racjonalności gospodarowania pod względem ekonomicznym. Mówiąc o racjonalności zarządzania kryzysowego, należy ją rozumieć jako właściwy sposób wykorzystania posiadanych zasobów[157].

Istotą zarządzania kryzysowego jest określanie celów, jakie mają zostać osiągnięte w wyniku konkretnego działania, a także planowanie, uzyskiwanie, organizacja i alokacja zasobów zarówno ludzkich, jak i rzeczowych oraz niematerialnych, a także kontrolowanie tego procesu w celu wykrywania i eliminowania nieprawidłowości[158]. Istota zarządzania kryzysowego wyraża się w zadaniach realizowanych przez organy administracji publicznej, służby, straże, agencje i inspekcje, głównie na poziomie lokalnym, poprzez włączanie kolejnych organów administracji rządowej i samorządowej i innych sił w miarę rozwoju sytuacji kryzysowej. Zadania te wynikają z takich celów zarządzania kryzysowego, jak:
– monitorowanie i szacowanie prawdopodobieństwa wystąpienia sytuacji kryzysowej,
– rozpoznawanie źródeł sytuacji kryzysowej i określanie kierunków jej rozwoju,
– przygotowanie – odpowiednio do rozwoju sytuacji kryzysowej – niezbędnych do użycia sił i środków oraz warunków ich wykorzystania,
– koordynacja działań: służb, straży, agencji, inspekcji oraz podmiotów gospodarczych, biorących udział w akcji (operacji) kryzysowej,
– realizacja zadań podczas prowadzenia akcji (operacji) kryzysowej i kontrola ich wykonania[159].

Klasyczne założenia dotyczące zarządzania wywierają znaczny wpływ na skuteczność działań podejmowanych w ramach zarządzania kryzysowego. Aby zarządzanie kryzyso-

[156] Por. W Kitler, *Zarządzanie kryzysowe w Polsce, stan obecny i perspektywy*, [w:] G. Sobolewski, D. Majchrzak (red.), *Zarządzanie kryzysowe…*, s. 18.
[157] K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe…*, s. 12-13.
[158] M. Bielski, *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 157.
[159] W. Więcek, J. Bieniek, *Podstawy zarządzania kryzysowego i scenariusze ćwiczeń*, AON, Warszawa 2014, s. 40.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

we było skuteczne, musi angażować wiele osób, instytucji, służb oraz koordynować ich współdziałanie, co wymaga planowania, organizowania, opracowania zadań i podziału odpowiedzialności, określenia zasad współpracy, przepływu informacji oraz wymiany wiedzy i doświadczeń. Ponadto specyfika zarządzania kryzysowego uznaje konieczność respektowania norm, zachowań i wartości mających istotne znaczenie dla społeczności, której byt został zagrożony w związku z pojawieniem się sytuacji kryzysowej. W trakcie prowadzenia działań z zakresu zarządzania kryzysowego ważne znaczenie mają wiedza, umiejętności i doświadczenie osób biorących w nich udział. Po opanowaniu sytuacji kryzysowej kolejnym etapem jest wyciągnięcie wniosków i zapobieganie podobnym sytuacjom w przyszłości. Podstawą działań zapobiegawczych jest opracowanie wskaźników dostosowanych do specyfiki danego obszaru (np. gminy, powiatu, województwa) oraz efektywny system służący monitorowaniu zagrożeń. Jednym z celów zarządzania kryzysowego jest podjęcie takich działań, dzięki którym powstanie sytuacji kryzysowej nie będzie możliwe, lub jej konsekwencje okażą się możliwie najmniej dolegliwe. W tym zakresie należy położyć duży nacisk na działania związane z przygotowaniem się na wystąpienie sytuacji kryzysowej, planowanie działań, podział zadań i kompetencji pomiędzy poszczególne elementy, wdrażanie nowych technologii do systemu zarządzania kryzysowego, właściwe planowanie przestrzenne, uwzględniające czynniki ryzyka oraz doskonalenie systemów zabezpieczeń[160].

Słusznie zauważają Jarosław Gryz i Waldemar Kitler, że skuteczne i jednolite działania w ramach zarządzania kryzysowego wymagają od organów władzy spełnienia następujących warunków:

– posiadanie odpowiednio szerokich kompetencji, czyli prawa do egzekwowania władzy nad innymi w sytuacjach kryzysowych (w przypadku kryzysów wewnętrznych) – spełnienie tego warunku wymaga istnienia odpowiedniego systemu prawnego, który powinien regulować wszelkie kwestie obowiązków władz i organizacji, zarówno tych wchodzących w skład administracji publicznej, specjalnie przez nią powołanych z powodu szczególnego stanu nadzwyczajnego, jak i utworzonych z inicjatywy społecznej,

– możliwość oddziaływania na przebieg oraz skutki kryzysów zewnętrznych, których wpływ na stan bezpieczeństwa wewnętrznego państwa w dobie globalizacji będzie sukcesywnie narastał,

– dostęp do baz informacji zapewniających otrzymywanie pełnych, aktualnych i wiarygodnych informacji, a ponadto możliwość przetwarzania tych informacji i podejmowania w stosunku do nich natychmiastowych decyzji wdrażanych w życie za pomocą odpowiedniego systemu stanowisk operacyjno-koordynujących oraz procedur[161].

Natomiast w ujęciu prakseologicznym zarządzanie kryzysowe to nic innego jak dobre zarządzanie pod presją (w fazie reagowania), które obejmuje działania ukierunkowane na uzyskanie informacji niezbędnych do wyjaśnienia problemu oraz wykonanie szeregu konkretnych przedsięwzięć, do których zalicza się:

[160] K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe…*, s. 14-15.
[161] Por. J. Gryz, W. Kitler, *System Reagowania...*, s. 192.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

– dokonanie oceny sytuacji (uzyskanie odpowiedzi na pytanie: co dokładnie się dzieje, dlaczego tak się dzieje, co może się stać, jeżeli nie podejmiemy żadnych działań, jak szybko należy zacząć działać, kogo to jeszcze może dotyczyć, jakie środki mamy do dyspozycji),
– sporządzenie wstępnego planu działania i opracowanie planów alternatywnych na wypadek nieoczekiwanych zmian sytuacji,
– wyznaczenie zespołu kryzysowego w celu uporania się z sytuacją (przydział ról, zadań i pełnomocnictwa do działania),
– przygotowanie (lub uruchomienie, jeśli wcześniej było przygotowane) centrum zarządzania kryzysowego,
– przygotowanie (uruchomienie) systemu komunikacyjnego umożliwiającego natychmiastowe otrzymanie informacji i rozsyłanie poleceń do członków zespołu kryzysowego oraz do wszystkich innych osób zaangażowanych w działanie,
– pozbycie się problemów marginalnych i wątpliwych (przekazanie ich do komórek nieobjętych kryzysem),
– opracowanie szczegółowych planów działania (harmonogramy, rozwiązania natychmiastowe i długoterminowe, plany alternatywne),
– stały nadzór nad tym, co się dokładnie dzieje (reagowanie natychmiastowe, ale bez paniki),
– stała ocena podejmowanych działań i wywoływanych przez nie reakcji (w celu modyfikacji planów i szybkiego wprowadzenia działań korygujących lub zapobiegawczych)[162].

Podsumowując można stwierdzić, że zarządzanie kryzysowe jest rozwiązywaniem napiętych sytuacji kryzysowych, pod presją i wiążących się z ryzykiem. Jego celem jest minimalizowanie zagrożeń dla zdrowia i życia ludzi, mienia w znacznych rozmiarach oraz środowiska. Dotyczy realizacji zadań zapewnienia bezpieczeństwa w warunkach niepewności, pod presją, w stanie ryzyka, a ponadto w sferze ochrony ludności, mienia oraz środowiska. Realizującymi te zadania są władze publiczne wszystkich szczebli, we współdziałaniu z wyspecjalizowanymi organizacjami i służbami oraz społeczeństwem. Zarządzanie kryzysowe zawiera nie tylko reagowanie na powstałą sytuację kryzysową, ale może być nawet w szerszym zakresie zestawem działań przygotowawczych i zapobiegawczych uniemożliwiających powstanie tej sytuacji, i jeżeli jest to niezbędne – usuwaniem skutków sytuacji kryzysowej. W Polsce zarządzanie kryzysowe dotyczy zagrożeń o charakterze niemilitarnym, ale może być również realizowane w stanach nadzwyczajnych, w tym czasie wojny.

Zarządzanie kryzysowe spełnia zasadniczą rolę w przeciwdziałaniu różnorodnym zagrożeniom współczesnego środowiska bezpieczeństwa i przywracaniu stanu stabilizacji i niezakłóconego rozwoju. Jest również działaniem realizowanym przez organy administracji publicznej na wszystkich jej szczeblach pod presją czasu, w stanie ryzyka, przy braku wiarygodnych informacji, zazwyczaj przy niedoborze sił i środków oraz w ramach skróconych procesów decyzyjnych. Zarządzanie kryzysowe zapewnia również racjonal-

[162] T. Szczurek, *Problematyka podejmowania decyzji w sytuacjach kryzysowych,* [w:] Z. Piątek, *Świadczenia na rzecz obrony realizowane w sytuacjach kryzysowych. Sprawozdanie z* konferencji naukowej, *AON, Warszawa 2006, s.* 57-58.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

ność w podejmowaniu działań i gospodarowaniu zasobami. Efektywność w zarządzaniu kryzysowym osiąga się m.in. poprzez realizację zadań przez organy administracji publicznej w określonej kolejności w ramach faz, do których zalicza się: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie w sytuacji kryzysowej oraz odbudowę.

1.5. Wnioski

Przeprowadzone badania wskazują, że w literaturze przedmiotu istnieją różne, niejednoznaczne interpretacje podstawowych pojęć dotyczących badanego obszaru. Nie istnieje jedna, uzgodniona i przyjęta definicja bezpieczeństwa, zagrożenia, kryzysu, sytuacji kryzysowej czy zarządzania kryzysowego. Analizowane pojęcia są wyrazem poszczególnych podejść badawczych, w jakich są zgłębiane. Istnieją również różne typologie bezpieczeństwa, zagrożeń i kryzysów. Wielu autorów posługuje się różnymi pojęciami w celu określenia tego samego zjawiska. Niektóre pojęcia są definiowane na wiele sposobów, a ich użycie jest nadużywane w stosunku do znaczenia. Ponadto znaczenie pojęć również ewoluuje w czasie. Uporządkowanie aparatu pojęciowego tworzy podstawy do przedstawienia wybranych dylematów zarządzania kryzysowego w Rzeczypospolitej Polskiej. Z analizy kwestii związanych z zakresem pojęciowym i rozumieniem terminów „bezpieczeństwo", „zagrożenie", „kryzys", „sytuacja kryzysowa", „zarządzanie kryzysowe" wynikają pewne relacje i powiązania pomiędzy: bezpieczeństwo – zagrożenie, zagrożenie – kryzys oraz sytuacja kryzysowa, kryzys – sytuacja kryzysowa czy sytuacja kryzysowa – zarządzanie kryzysowe.

Bezpieczeństwo jest pojęciem wieloznacznym, pojemnym, o szerokim zakresie i nieostrych granicach, które w literaturze naukowej nie jest jednoznacznie zdefiniowane. Z poczynionych rozważań i analizy definicji pojęcia „bezpieczeństwo" wynikają następujące konstatacje:

– kluczowym celem bezpieczeństwa jest zapewnienie przetrwania oraz podstawowych potrzeb i rozwoju podmiotu, jego poczucia pewności stanu posiadania oraz funkcjonowania,
– istotą bezpieczeństwa jest funkcjonowanie podmiotu bez zagrożenia,
– podmiotem bezpieczeństwa może być pojedynczy człowiek, grupa społeczna, społeczeństwo, naród oraz ludzkość,
– bezpieczeństwo jest nadrzędną wartością podmiotu i obejmuje prawie wszystkie dziedziny jego funkcjonowania,
– bezpieczeństwo jest postrzegane jako stan, który jest osiągnięty w wyniku działań podmiotu bezpieczeństwa, a więc jest również procesem,
– bezpieczeństwo charakteryzuje ciągła działalność podmiotu w tworzeniu jego pożądanego stanu.

Postrzeganie bezpieczeństwa stanowi wypadkową wielu czynników, ale głównie jest związane z zagrożeniami, które są określane jako przeciwieństwo bezpieczeństwa. Jeżeli bezpieczeństwo charakteryzuje stan pewności, niezagrożenia, spokoju, to zagrożenie jest zjawiskiem, które narusza, destabilizuje i niszczy ten stan. Bezpieczeństwo danego podmiotu jest określane za pomocą zagrożeń, które mogą doprowadzić do jego destabilizacji

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

czy zniszczenia. Zagrożenie może występować z zewnątrz, ale i wewnątrz podmiotu. Zagrożenie negatywnie wpływa na podmiot bezpieczeństwa, jego wartości i potrzeby, czym wywołuje zaniepokojenie, lęk, a nawet strach oraz chęć działania mającego na celu uniknięcie zagrożenia, a przynajmniej zmniejszenie jego skutków. Jednocześnie należy podkreślić, że wraz z rozwojem cywilizacyjnym i postępem technicznym pojawiają się nowe rodzaje zagrożeń, ale również tworzone są nowe rozwiązania dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa. Zapewnienie bezpieczeństwa wymaga uwzględnienia szerokiej gamy zagrożeń, ich zmienności, specyfiki oraz skutków ich potencjalnego wystąpienia. Pojawiające się nowe zagrożenia w zmiennym środowisku bezpieczeństwa wymuszają doskonalenie funkcjonujących systemów bezpieczeństwa, ich przebudowę, a nawet tworzenie nowych systemów. Wszechobecność zagrożeń bezpieczeństwa, ich wzajemne przenikanie się oraz różnorodność powodują również konieczność przebudowy myślenia o bezpieczeństwie, które powinno uwzględniać ryzyko ich wystąpienia i wyprzedzające działania uniemożliwiające ich pojawienie się oraz eliminujące negatywne skutki ich wystąpienia, a w ostateczności ograniczające te skutki do minimum. Sposobem na zapewnienie stosownego poziomu bezpieczeństwa i przeciwdziałania zagrożeniom oraz zmniejszenie ich skutków wydaje się doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego. Jednakże podstawowym warunkiem doskonalenia tego systemu jest identyfikacja zagrożeń oraz wiedza o nich dotycząca m.in. takich czynników, jak: rodzaj, miejsca występowania, źródła oraz przyczyny powstawania, intensywność, częstotliwość, czas trwania, potencjalny zasięg, skala negatywnych skutków. Od właściwego rozpoznania zagrożeń zależy rodzaj i ilość sił i środków planowanych i użytych do przeciwdziałania ich skutkom, a także sposób realizacji zadań w ramach zarządzania kryzysowego. Dlatego też na podstawie analizy zaproponowanych kryteriów klasyfikacji zagrożeń przedstawiono podział na grupy zagrożeń w zarządzaniu kryzysowym, w ramach którego ujęto zagrożenia naturalne, zagrożenia cywilizacyjne, zagrożenia terrorystyczne, zagrożenia (niepokoje) społeczne. Ocenia się, że zaproponowana typologia ułatwi ocenę prawdopodobieństwa wystąpienia określonego zagrożenia na danym obszarze, opracowanie działań zapobiegających oraz realizację zadań planistycznych i szkoleniowych w ramach systemu zarządzania kryzysowego.

Z zagrożeniami nierozerwalnie związana jest sytuacja kryzysowa i jej apogeum w postaci kryzysu, które są konsekwencją zagrożeń. Sytuacja kryzysowa i jej ewolucja w kryzys dają możliwość w pewnych elementach rozważań postrzegania ich razem. Zagrożenia, które dotyczą zdrowia, życia, dóbr materialnych czy środowiska, mogą wywoływać sytuacje kryzysowe. Pojęcie „sytuacja kryzysowa" funkcjonuje w wielu obszarach funkcjonowania człowieka i społeczeństwa, ale głównie odnosi się do zagrożeń różnych podmiotów: pojedynczych osób, grup społecznych, organizacji, narodów czy całej ludzkości. Zagrożenie oznacza więc możliwość wystąpienia zjawiska sytuacji kryzysowej powodującej dezorganizację normalnego funkcjonowania podmiotu. Podkreślić należy, że to właśnie państwo zobowiązane jest do zapewnienia swoim obywatelom bezpieczeństwa możliwie na jak najwyższym poziomie.

Do rozwiązania sytuacji kryzysowej zanim zamieni się w kryzys i usuwania jej skutków państwo musi zastosować siły i środki oraz procedury szczególnego działania, które

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

nie są stosowane w ramach rutynowych działań. Powinny to być siły i środki oraz procedury wcześniej przygotowane i zorganizowane w stosowny system. Ponieważ sytuacje kryzysowe charakteryzują się zaskoczeniem, gwałtownym, dynamicznym przebiegiem procesu, trudnym do jego prognozy, niewystarczającą ilością oraz niepewnością informacji, presją czasu, dużą społeczną wagą spraw, napięciem społecznym czy pojawieniem się paniki, dlatego też przeciwdziałanie sytuacjom kryzysowym oraz usuwanie ich skutków musi przyjąć specyficzną formę zarządzania – zarządzania w sytuacji kryzysowej. Tak więc zarządzanie w sytuacji kryzysowej jest szczególnym rodzajem zarządzania, którego pewne cechy wynikają z istoty sytuacji kryzysowej. Do specyfiki zarządzania w sytuacji kryzysowej należy zaliczyć: ograniczony czas reakcji, decyzje podejmowane na podstawie niepełnego obrazu sytuacji kryzysowej oraz pod presją stresu, a podejmowane decyzje nie charakteryzują się perspektywicznym horyzontem czasowym. Istotą zarządzania w sytuacji kryzysowej jest: wczesne rozpoznanie sytuacji kryzysowej, właściwa ocena aktualnego stanu sytuacji kryzysowej i prognoza jej rozwoju, poprawne określenie ryzyka związanego z sytuacją kryzysową, opracowanie planu przeciwdziałania sytuacji kryzysowej i wyznaczenie stosownych sił i środków do jego realizacji oraz opanowanie sytuacji kryzysowej.

Natomiast zarządzanie kryzysowe jest pojęciem szerszym i obejmuje cztery fazy procesu zarządzania kryzysowego. Podkreślić należy, że fazy zapobiegania, przygotowania i odbudowy są realizowane w sposób planowy, cyklicznie, bez presji czasu czy braku informacji, z pełną oceną ryzyka wystąpienia zagrożeń, z wdrażaniem przedsięwzięć zapobiegawczych, organizacją współdziałania wszystkich podmiotów uczestniczących w procesie zarządzania kryzysowego i zgrywania ich w formie szkoleń i ćwiczeń. Natomiast faza reagowania to działania niezwykle dynamiczne, łączące zaplanowane działania ze zmieniającymi się realiami sytuacji kryzysowej, pod presją czasu i przy braku informacji lub niepełnej informacji. Celem zarządzania kryzysowego jest zapewnienie bezpieczeństwa poprzez minimalizowanie potencjalnych zagrożeń oraz sprawne i skuteczne prowadzenie działań ratowniczych ludzi, mienia i środowiska w przypadku pojawienia się sytuacji kryzysowej. Zarządzanie kryzysowe powinno więc między innymi obejmować:

- analizę i ocenę wystąpienia możliwych i najbardziej prawdopodobnych zagrożeń,
- przygotowanie planu zarządzania kryzysowego,
- organizację monitoringu przewidywanych zagrożeń bezpieczeństwa,
- organizację i przygotowanie struktur zarządzania kryzysowego oraz podmiotów wykonawczych,
- reagowanie w sytuacjach kryzysowych mające na celu likwidację źródeł zagrożeń, ograniczenie ich rozmiaru i skutków, ratowanie i udzielanie pomocy ludności poszkodowanej,
- usunięcie skutków i przyczyn sytuacji kryzysowej.

Uporządkowanie aparatu pojęciowego, wyjaśnienie relacji i powiązań pomiędzy takimi pojęciami, jak: bezpieczeństwo – zagrożenie, zagrożenie – kryzys oraz sytuacja kryzysowa, kryzys – sytuacja kryzysowa czy sytuacja kryzysowa – zarządzanie kryzysowe, tworzy podstawy do dalszych badań dotyczących doskonalenia systemu zarządzania kryzysowe-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435

go. Jednocześnie należy podkreślić, że wypracowywanie i przyjęcie porządkujących ustaleń dotyczących analizowanych pojęć i relacji między nimi jest ważne zarówno ze względu na proces poznawczy, który wobec zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa należy ciągle rozwijać, jak i ze względu na diagnozę określonych elementów systemu zarządzania kryzysowego oraz przedstawienia propozycji jego doskonalenia. Znajomość analizowanych pojęć, relacji i powiązań między nimi, identyfikacja zagrożeń i wiedza o ich zmienności są jednym z warunków do zapewnienia bezpieczeństwa w szerokim tego pojęcia rozumieniu, do budowy i doskonalenia systemów bezpieczeństwa z systemem zarządzania kryzysowego włącznie. Podkreślić należy, że doskonalenie systemu zarządzania kryzysowego w Polsce jest bardzo ważnym elementem zapewnienia bezpieczeństwa państwa.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9414483A36656435